

Fernanda Cunha de Carvalho

Doutora em Geografia (Organização do Espaço) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Professora Adjunta da Universidade Federal do Maranhão (Campus de Pinheiro)

fer_nandacunha@yahoo.com.br

Percepção dos agentes públicos municipais e dos sindicatos dos trabalhadores rurais sobre governança territorial e participação

Resumo

Esta pesquisa preocupa-se com a temática da governança territorial e da participação, tendo como objetivo geral avaliar a participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais nas decisões e ações das Secretarias Municipais de Agricultura, bem como suas dinâmicas institucionais. A observação de duas microrregiões do estado do Maranhão foi o recorte escolhido: Baixada Maranhense e Litoral Ocidental Maranhense. Nesses processos é fundamental analisar se as organizações públicas e de interesse dos agentes econômicos e dos atores sociais perpassam em torno de um projeto econômico e social para o setor e o seu território. Para tanto, houve o auxílio de referenciais bibliográficos e a realização de pesquisas quantitativas sobre organizações associativas e qualitativas, alimentadas por entrevistas, com os atores citados. Constatou-se a inexistência das práticas de governança entre essas duas instituições. Os elementos da governança demonstram que na área em análise não existe uma dimensão operacional do termo, desconsiderando os princípios básicos de uma proposta difusa e democrática sobre um desenvolvimento aplicado em âmbito local, com pouco ou quase nenhum grau de participação dos sindicatos no contexto das políticas de agricultura.

Palavras-chave: Território, Participação sindical, Secretarias municipais de agricultura, Maranhão.

Abstract

PERCEPTION OF MUNICIPAL PUBLIC AGENTS AND RURAL WORKERS ABOUT TERRITORIAL GOVERNANCE AND PARTICIPATION

This research is concerned with the theme of territorial governance and participation, with the general objective of evaluating the participation of the Union of Rural Workers in the decisions and actions of Municipal Secretariats of Agriculture, as well their institutional dynamics. The observation of two microregions of the State of Maranhão was the chosen clipping: Baixada Maranhense and Litoral Ocidental Maranhense. In these processes, it is essential to analyze whether public organizations and those of the interests of economic agents and social actors are involved in an economic and social project for the sector and its territory. To this end, bibliographic references and quantitative research on associative and qualitative organizations were carried out, fueled by interviews with the actors mentioned. There was a lack of governance practices between these two institutions. The elements of governance demonstrate that in the area under analysis there is no operational dimension to the term, disregarding the basic principles of a diffuse and democratic proposal on development applied at the local level, with little or almost no degree of participation by unions in the context of policies of agriculture.

Key-words: Territory, Union participation, Municipal agriculture secretariats, Maranhão.

1. Introdução

A noção de governança passa pela compreensão da possibilidade de mecanismos participativos e “nos últimos anos houve um interesse crescente em falar sobre a participação dos cidadãos e promover experiências específicas de participação”¹ (FONT, 2004, p. 29, tradução nossa). O conjunto dessas experiências fez irromper, no Brasil, modalidades de governança dos territórios no final dos anos 1990, através da implantação de alguns mecanismos institucionais, tais como os Conselhos de Desenvolvimento Regional (DALLABRIDA; BECKER, 2003), chegando à formação dos Conselhos de Territórios de Identidade.

Nesse contexto existem algumas constatações contemporâneas sobre o estudo da governança no país (PIRES et al., 2011; FUINI, 2010; DALLABRIDA, 2007) que, de forma geral, apontam que o sucesso ou não dos formatos de governança territorial depende, em grande parte,

da capacidade de mobilização dos atores sociais no desenvolvimento de mecanismos de cooperação. As instituições também possuem destaque, aliadas às formas de ativação das potencialidades para a perspectiva de um desenvolvimento territorial.

Nesses processos é fundamental analisar as manifestações desiguais de poderes e se as organizações de interesse dos agentes econômicos e dos atores sociais perpassam em torno de um projeto econômico e social para o setor e o seu território, isto é, se existe um projeto comum, representando “uma transformação da governança local através da integração de mecanismos operacionais de parceria [...] os mecanismos de participação podem ser considerados como instrumentos destinados a integrar os cidadãos nesse diálogo com vários atores”² (SOUILLARD, 2019, p. 60, tradução nossa).

As investigações aqui propostas transitam em torno da voz dos trabalhadores, representados por sua categoria sindical. O sindicato pesquisado é o de trabalhadores rurais, conhecido como STR. Estes trabalhadores são agentes sociais que deveriam manter articulações entre si e com os promotores públicos, sobretudo se considerarmos que a maioria dos municípios pesquisados é essencialmente rural, tendo nesse setor importante subsídio para a subsistência e a escalada econômica local.

O objetivo geral deste artigo é o de avaliar alguns elementos de governança e participação pela ótica do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e das Secretarias Municipais de Agricultura, bem como o envolvimento institucional estabelecido nas decisões e ações na área de agricultura em nível municipal, tendo como recorte as microrregiões da Baixada e do Litoral Ocidental Maranhense. Os objetivos específicos são: analisar a relação entre Secretarias Municipais de Agricultura e Sindicato dos Trabalhadores Rurais; avaliar a existência ou não da governança a partir de seus elementos; verificar se há processos participativos, de fato, nas decisões públicas municipais sobre agricultura.

Quanto aos procedimentos metodológicos, com base em seus objetivos, a presente pesquisa é de caráter exploratório. Com base nos procedimentos técnicos realizou-se, no primeiro momento, uma revisão bibliográfica, com destaque para levantamento de pesquisas e estudos sobre governança e sua relação com o processo de participação. Com o

segundo momento, baseado no procedimento técnico do levantamento, buscou-se entender quantitativamente a distribuição das Organizações Associativas na Baixada e no Litoral Ocidental Maranhense, através do tratamento de dados da Classificação Nacional de Atividades Econômicas/Relação Anual das Informações Sociais (CNAE/RAIS). O terceiro momento foi dado por um estudo de campo, tendo dois grupos focais, as Secretarias Municipais de Agricultura de dez municípios e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de quatorze municípios das microrregiões da Baixada e do Litoral Ocidental Maranhense. Foram pesquisas de natureza qualitativa dada pela transcrição dos relatos orais das entrevistas com análise de dados do tipo interpretativa. Os municípios abordados foram aqueles em que houve a possibilidade da realização das técnicas da aplicação de entrevistas, ou seja, estavam disponíveis quando a equipe de pesquisa esteve em visita.

Este artigo está dividido em cinco seções. A seção 2 aborda um breve tratamento sobre a relação entre participação e governança. A seção 3 traz um olhar sobre os dados oficiais quantitativos das organizações associativas nas microrregiões da Baixada e do Litoral Ocidental Maranhense. A seção 4 é construída a partir da compreensão dos atores das secretarias municipais de agricultura e dos sindicatos dos trabalhadores rurais, sobre questões pertinentes à governança territorial e sua constituição organizativa. A seção 5 aborda as considerações finais deste artigo.

2. Participação e governança: uma relação necessária

A participação dos cidadãos na vida pública do Brasil foi assegurada institucionalmente através da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. Em especial os artigos 198, 204 e 206 falam sobre a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, da assistência social e da educação, nos três níveis de governo, sendo considerados como mecanismos de controle social da política.

Tal fato permitiu uma ampliação da existência desse tipo de participação para outros setores, grande parte sendo amparada por leis específicas. “A partir de 1988 foram sendo criados conselhos de gestão setoriais

não só no nível federal como nos níveis estaduais e municipais, o que certamente provocou a emergência de novos sujeitos sociais no cenário do processo de tomada de decisões” (COHN, 2011, p. 14).

No caso dos sindicatos, é importante destacar seu papel desde 1970, quando o movimento cresce no país. Os sindicatos passam a exercer representação na garantia dos direitos de seus associados, permitindo a participação nas decisões públicas. Nesse contexto, os conselhos e sindicatos podem ser configurados (teoricamente) como formas institucionais de participação de grupos sociais organizados nas decisões públicas.

As análises sobre o processo de participação social na formulação de políticas públicas podem ser vistas diante de alguns prismas ou níveis, tal como apontado por Milani (2008, p. 559):

Em primeiro lugar, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos ao contrapor-se às formas monopólicas de produção de serviços sociais [...]. Em segundo lugar, a participação pode significar a expressão de prioridades acerca de bens públicos futuros. No entanto, é bem verdade que, tanto no primeiro quanto no segundo casos, a participação não remete automaticamente a momentos de deliberação. Em terceiro lugar, participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas locais.

Considerando o terceiro lugar apontado, os mecanismos de participação deveriam tornar-se aliados da redução de desigualdades sociais, uma vez que as demandas dos mais diversos segmentos e setores da sociedade seriam ouvidos e culminariam em proposições e decisões para a construção da justiça social, democratizando o Estado, bem como respondendo ao pluralismo constituído como princípio, perpassando pela ideia de que todos os cidadãos possuem “os mesmos direitos, independente de sua inserção social, política, religiosa, econômica e cultural” (LÜCHMANN, 2006, p. 125).

A partir da participação social, ou do controle público da gestão das políticas públicas, tem-se então o reconhecimento da necessidade de o próprio Estado passar a incorporar de forma ativa a sociedade civil, conferindo novos espaços para as modalidades emergentes de solidariedade social. E, dado que o estatal e o público não se confundem, o fortalecimento da sociedade civil passa a implicar a própria democratização do Estado, sendo nessa rearticulação das relações Estado-sociedade civil que passa a residir a possibilidade de emergência das condições de recriação da cidadania política e a expansão da cidadania social (COHN, 2011, p. 11).

Quadro 1
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

ELEMENTOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL	CARACTERÍSTICAS
1 - Dinâmica territorial	Conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.
2 - Bloco socioterritorial	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concertação público-privada.
3 - Concertação social	Processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
4 - Redes de poder socioterritorial	Refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados por suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
5 - Pactos socioterritoriais	Refere-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente relacionados ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: Fuini (2010, p. 40) baseado em Dallabrida; Becker (2003).

Partindo dessa lógica e compreendendo a governança como uma nova forma de governar e de formular políticas públicas, tendo por base a interação em rede de instituições e atores públicos, associativos, mercantis e comunitários, como um arquétipo de regulação coletiva, não mais sustentado na dominação nem na violência legítima do Estado soberano, mas na negociação e na cooperação, tendo como princípios basilares a priorização dos interesses coletivos e a prática da democracia (DALLABRIDA, 2013), a participação social ativa torna-se elemento significativo para os processos de governança. Considera-se, portanto que:

A participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da "qualidade" da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se

integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas também por relações de conflito e pode comportar manipulação. Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos (MILANI, 2008, p. 560).

A esfera desse pertencimento cidadão se dá no território e a governança torna-se territorial quando há um processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre agentes geograficamente próximos em caráter parcial e provisório atendendo a premissa de resolução de problemas inéditos. Estes compromissos articulam: os agentes econômicos entre si e estes com os agentes institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo” e a dimensão local e a global (nacional ou mundial) que constituem um território (COLLETIS et al., 1999; GILLY; PECQUEUR, 1997, p. 116).

Assim, a governança territorial envolve elementos que demonstram que deve haver um processo de interação entre os atores sociais (quadro 1).

Contudo, o processo participativo incluindo o adequado ao estabelecimento da governança, passa por alguns desafios, dentre os quais podemos citar as manifestações desiguais de poder e a intensidade da participação “com grupos de pessoas muito ativas contra a absoluta passividade de outros setores”³ (FONT, 2004, p. 28, tradução nossa) e a credibilidade na efetividade das decisões coletivas que faz os atores continuarem ou não inseridos no processo:

Se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, provavelmente participarão ativamente e provavelmente, além disso, considerarão que as decisões coletivas deveriam ser obedecidas. Por outro lado, se as pessoas forem sistematicamente marginalizadas e/ou mau representadas, elas provavelmente acreditarão que apenas raramente seus pontos de vista e preferências são levados a sério, pesados com igualdade juntamente com os de outros ou avaliados em um processo que seja justo. Assim, elas provavelmente encontrarão poucas razões para participar no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas, ou para considera-lo como uma autoridade a ser respeitada (HELD, 1987, p. 233).

O elevado grau de insustentabilidade das políticas participativas, considerando suas rupturas desde a fase de implantação, também limitam suas execuções e ocasionam certa descredibilidade em torno do desempenho

construtivo comum. Por outro lado, o processo participativo pode ser utilizado como uma forma de dissolver as competências e até credibilizar a atuação de algumas instituições:

Ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico, as experiências participativas podem incorrer no risco da diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais. No caso das políticas públicas locais, um ambiente de relações entre governo e sociedade marcado pela espontaneidade, pelo voluntarismo coletivo e por estratégias de curto prazo impostas pelo sistema eleitoral, pode impedir a concretização dos resultados na fase de instalação de uma política social. Muitos programas sociais são interrompidos causando graves problemas para os cidadãos-beneficiários. A participação, como ação coletiva, pode esgotar-se no processo e não ser um fator de estímulo à continuidade das políticas públicas (MILANI, 2008, p. 570-571).

Apesar de toda criticidade em torno dos mecanismos participativos, a legitimação da ação coletiva fez crescer o quantitativo de organizações associativas no contexto brasileiro, englobando diversos temas, instituições, escalas e atores. Assim, uma análise geral desenvolvida por Carvalho (2015) demonstrou que existem modalidades de governança planejadas para a conjuntura maranhense, tais como: Conselho de Desenvolvimento Regional, Conselho Empresarial, Arranjos Produtivos Locais, Polos Turísticos e Comitês de Bacias Hidrográficas, mesmo com indicações de que elas se dão com certa debilidade e, embora o termo governança seja bastante demandado por seu uso político (contido nas políticas públicas), tem sido pouco funcional.

Diante dessa formação de modalidades, aproximaremos o olhar de uma escala contida em duas microrregiões maranhenses. Visualizando as organizações associativas é significativo considerar o caráter rural dos municípios maranhenses e sua participação na economia local. Esse fato conduz à presença do Sindicato dos Trabalhadores Rurais em todos os municípios pesquisados.

3. A compreensão sobre as organizações associativas dos territórios da Baixada e do Litoral Ocidental Maranhense

Entende-se como organizações civis associativas, entidades que defendem os interesses sociais comuns de membros solidários diante da opinião pública, podendo envolver em sua dinâmica os interesses dos

empregadores, de grupos de profissionais, da comunidade científica, dos empregados, de grupos religiosos, políticos, culturais etc. Os dados apresentados consideram atividades de organizações: Empresariais e Patronais (emp.); Profissionais (prof.); Sindicais (sind.); Religiosas (rel.); Políticas (pol.) e outras atividades associativas não especificadas anteriormente (out.) (quadro 2).

Os territórios analisados (Baixada e Litoral Ocidental Maranhense) possuem aspectos quantitativos muito importantes que devem ser considerados, tais como o reduzido número de organizações associativas nos municípios, considerando que a maior representatividade (identificável) está nas organizações sindicais, segundo dados apresentados pelo Relatório Anual de Indicadores Sociais (RAIS), conduzindo à necessidade da observação dos contextos locais.

Como demonstra o quadro 2, no contexto da Baixada Maranhense há um reduzido número de organizações civis, entretanto há uma participação notória de alguns municípios nos decorrentes anos analisados. As atividades associativas que se destacam na região são os sindicatos e as religiosas. No ano de 2006 a região apresenta um ritmo crescente nas atividades sindicais, passando para 17, já nas atividades religiosas a região denota os mesmos índices. Em 2010, é observável uma diminuição nas atividades sindicais passando para 15, entretanto há um notável aumento nas atividades religiosas passando para 10. Em 2014, os índices se mostram baixos nas atividades sindicais apresentando apenas 12, todavia as atividades religiosas denotam um novo crescimento, passando para 15. Em 2018, as atividades sindicais e religiosas apresentam uma ligeira subida quantitativa, ainda que as religiosas (18) continuem com a tendência de superar as sindicais (16).

Na Baixada Maranhense, de forma geral, tais índices podem apontar para um cenário fraco de envolvimento social civil, já que as atividades profissionais, empresariais e políticas possuem baixa representatividade e tem havido um ligeiro enfraquecimento das atividades sindicais, uma vez que elas têm diminuído e as atividades religiosas têm aumentado (processo que ocorre a partir de 2014).

Quadro 2
ORGANIZAÇÕES ASSOCIATIVAS NA BAIXADA E LITORAL OCIDENTAL MARANHENSE

Municípios	2006							2010							2014							2018							
	Emp.	Prof.	Sind.	Rel	Pol	Out.	Total	Emp.	Prof.	Sind.	Rel	Pol	Out.	Total	Emp.	Prof.	Sind.	Rel	Pol	Out.	Total	Emp.	Prof.	Sind.	Rel	Pol	Out.	Total	
Anajatuba	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Araari	0	0	1	2	0	1	4	0	0	1	2	0	2	5	0	0	0	3	0	2	5	0	0	1	3	0	0	4	
Bela Vista	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	
Cajari	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	
C. do Lago Açú	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	
Igarapé do Meio	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
Matinha	0	0	1	1	0	0	2	0	0	0	1	0	1	2	0	0	1	1	0	0	2	0	0	1	1	0	0	2	
Monção	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Olinda Nova	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Palmerândia	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	
Pedro do Rosário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Penalva	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	0	0	2	1	0	0	3	
Peri Mirim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
Pinheiro	0	0	1	1	0	4	6	0	0	1	2	0	5	8	0	0	1	3	0	5	9	0	0	2	4	0	0	6	
P. Sarney	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Santa Helena	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	
São Bento	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	

continuação

São João Batista	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1				
São Víc. Férrer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Viana	0	0	1	1	0	1	3	0	0	1	4	0	0	1	2	0	1	4	0	0	1	7	0	0	1	4	0	5			
V. do Mearim	0	0	3	1	0	2	6	0	0	3	2	0	2	3	2	0	2	7	0	0	1	3	0	0	1	3	0	4			
Baixada Maranhense	0	0	17	6	0	8	31	0	0	15	10	4	38	0	4	38	0	0	12	15	0	1	39	0	16	18	0	0	35		
Alcântara	0	1	1	0	0	0	2	0	0	2	0	0	2	4	0	0	2	0	0	2	0	0	1	3	0	0	3	0	0	3	
Apicum-Açu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*		
Bacuri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Bacurituba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*		
Bequimão	0	0	2	0	0	1	3	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	
Cajapió	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*		
Cedral	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1
Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*		
Cunurupu	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	
Guimarães	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*		
Mirinzal	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
Porto Rico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*		
Serrano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	*	*	*	*	*		
Litoral Ocidental	0	1	6	0	0	2	9	0	0	6	0	2	8	0	2	8	0	5	0	0	1	6	0	0	6	0	0	6	0	6	

Fonte: CNAE/RAIS⁴.
*Dados não disponibilizados.

A microrregião do Litoral Ocidental também apresenta um número pouco expressivo de organizações civis, sendo que as que mais se evidenciaram no Litoral Ocidental foram as organizações sindicais, isto em todos os anos analisados, registrando em 2006, seis; 2010, seis; 2014, cinco; e 2018, seis. Assim, os sindicatos têm grande proeminência na região, muitos destes originados dos serviços públicos (como o sindicato de professores e de servidores públicos) e outros representados pela esfera da atividade rural (como o dos trabalhadores rurais e pescadores).

Na microrregião do Litoral Ocidental Maranhense, o ano de 2006 foi o que apresentou os dados mais elevados com 9 organizações associativas, destas sendo dois terços preenchidos pelas organizações sindicais. Quando vistos de forma isolada, nota-se que a maioria dos municípios não apresentam nenhuma organização associativa, destes: Apicum-Açu, Bacuri, Bacurituba, Cajapió, Central do Maranhão, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão. Os demais, Bequimão, Cedral, Cururupu, Guimarães e Mirinzal variam entre 1, 2 e 3 organizações associativas anuais, apenas Alcântara consegue chegar a 4 em 2010.

Nas duas microrregiões, Pinheiro e Alcântara destacam-se como sendo os municípios com maior representação social, configurando-se como um dos elementos de seus graus de hierarquia na rede de municípios no processo de governança. Pondera-se, portanto, que na região há poucos grupos civis organizados, sendo um ponto negativo para a introdução de modelos de governança, deixando a participação dos cidadãos a depender dos gestores municipais, se eles pretendem efetuar ou não uma gestão participativa.

Ultrapassando, portanto, o olhar quantitativo e investigando a possibilidade da governança territorial nas áreas de pesquisa, resolvemos compreender como os atores locais envolvidos na lógica produtiva rural descortinam o processo de cooperação e atuação coletiva.

4. A percepção sobre a governança das Secretarias municipais de Agricultura e dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais

As entrevistas nas Secretarias de Agricultura da Baixada Maranhense e do Litoral Ocidental Maranhense (quadro 3) foram realizadas em dez municípios, dos visitados⁵, sendo que no restante não foram obtidos dados,

geralmente por não encontrarmos os representantes das secretarias (caracterizados como municípios visitados sem possibilidade de entrevista). O quadro aqui esboçado faz um resumo dos pontos centrais dessas entrevistas.

Partindo da compreensão das dinâmicas internas e da representatividade institucional do referido agente de poder público, as questões de entrevista buscavam uma aproximação sobre a formação de modalidade de governança com foco em Arranjo Produtivo Local (APL)⁶, que pode ser considerado como um dispositivo de alavancagem econômica, mesmo considerando que “grande parte da ação pública que visa o apoio ao desenvolvimento destes aglomerados ainda carece de uma agenda que dê direção e coerência para a intervenção, potencializando e otimizando a ação do Estado” (COSTA, 2010, p. 19).

O primeiro aspecto a ser destacado é que nenhum dos municípios questionados possuía um trabalho efetivo com APL e que a maioria tem, como produção central e potencialidade para um arranjo, a mandioca, sendo a farinha seu principal derivado. Contudo, tal produção é feita com pouca tecnologia e não poderia ser configurada como algo específico, uma vez que não há diferenciação do produto local diante de outras produções.

Quase todas as secretarias alegaram não possuir um fluxo orçamentário próprio, o que acabaria dificultando a realização do trabalho. Entretanto, são notadas diferenças nos discursos de secretários, uma vez que um grupo alega que a falta de orçamento ocasionaria a consequente falta de trabalho na pasta, e outro declara que a falta de orçamento, mesmo tornando o trabalho mais complexo, impulsionaria a busca dos recursos através da execução de projetos que possibilitem a capitalização da secretaria e a realização das atividades.

Os maiores problemas relatados são vinculados à aquisição de produtos através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e à falta de investimentos no setor agrícola. De forma geral, o trabalho desenvolvido pelas Secretarias de Agricultura está relacionado ao auxílio aos pequenos produtores, através do empréstimo de maquinários e a realização de cursos, motivo pelo qual a maioria dos secretários alega ter boa relação com os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais. Neste ponto, deve-se considerar, também, a insuficiência dos recursos humanos das mesmas.

Quadro 3
ENTREVISTAS REALIZADAS COM REPRESENTANTES DAS SECRETARIAS DE AGRICULTURA - BAIXADA MARANHENSE E LITORAL OCIDENTAL MARANHENSE

Municípios	Projetos Desenvolvidos	Problemas	Participação e Representação	Recursos Humanos	Percepção
Arari	Cadeias produtivas (pecuária, piscicultura, agronegócio). Possibilidades de APL (melancia, milho, hortaliças, leite, mel).	Comercialização, problemas com a adesão ao PNAE. Gargalos: inspeção, licenças, dificuldades na regularização. Problemas na base de produção.	Várias parcerias com SAF, SEBRAE e SAGRIMA (pecuária, hortaliças).	1. agrônomo, 2 técnicos agrícolas, 1 técnico administrativo, 4 agentes comunitários de produção, 5 pessoas na feira do produtor.	O entrevistado demonstra capacitação no gerenciamento da secretaria, no entanto, a mesma necessita de mais projetos para a comunidade. A secretaria abrange setores da agricultura e da indústria.
Pedro do Rosário	Possível modalidade de APL: mandioca. Suporte ao pequeno produtor, (maquinários e instrução técnica), também auxilia os produtos na aquisição de projetos, como PRONAF e PNAE.	Não relatado.	Relação de parceria com STTR, SINTRAFE, Colônia, Sindicato e Associação de Pescadores.	A secretaria é composta por 14 funcionários, segundo o secretário, esta quantidade não é suficiente para atender a demanda da secretaria.	Percebe-se que a secretaria ainda desenvolve projetos muito incipientes, a mesma necessita de instrução técnica para alavancar suas potencialidades e desenvolver cadeias produtivas.
Peri Mirim	Possível modalidade de APL: farinha.	Não relatado.	Não relatado.	Não relatado.	A secretaria não desenvolve um trabalho respectivo ao estudado, a mesma tem como foco atendimento ao pequeno produtor, em agendamentos com os maquinários.

<p>Pinheiro</p>	<p>Possibilidades de APL (farinha e a piscicultura) se destacam como principais produções da cidade.</p>	<p>Problemas na aquisição do PNAE, dos 100% disponibilizados para compra dos produtos, apenas 30% são adquiridos. Falta de investimento na agricultura e interesse da população em aderir ao agronegócio.</p>	<p>Não relatado.</p>	<p>A secretaria dispõe de: 2 Agrônomos, 3 técnicos, 2 veterinários e uma assistente social.</p>	<p>A cidade dispõe de um alto potencial para consolidação de APL, no entanto, ainda falta investimento e projetos para alavancar suas potencialidades. Ajuda o produtor com maquinários, questões logísticas e instrução para aderir a projetos financiados.</p>
<p>Viana</p>	<p>Diversos projetos, destacando-se a cadeia produtiva da piscicultura e o agronegócio do arroz.</p>	<p>Falta de investimento na secretaria tanto na esfera municipal quanto na esfera estadual.</p>	<p>Relação direta com os agricultores familiares.</p>	<p>2 agrônomos, 7 técnicos agropecuários, 1 engenharia ambiental e 1 veterinário. Os recursos humanos disponíveis não conseguem atender a demanda.</p>	<p>O secretário em questão demonstra estar apto a exercer o cargo, no entanto, o mesmo esbarra em alguns entraves que dificultam o desenvolvimento dos projetos.</p>
<p>Alcântara</p>	<p>Possibilidades de APL: farinha e milho, se destacam.</p>	<p>Dificuldade em atingir os 30% do PNAE devido a uma baixa produção, falta de recursos para a secretaria desenvolver seus projetos e atender a população. Problemas com a comercialização dos produtos.</p>	<p>Secretaria está voltada para atender o produtor, a mesma disponibiliza assistência técnica e alguns maquinários para ajudar os produtores. Estabelece parcerias com SEBRAE, Agerp e STTR.</p>	<p>1 engenheiro Agrônomo, 3 técnicos agrícolas e dois diretores, os mesmos, segundo o entrevistado, não são suficientes para atender as demandas do município.</p>	<p>A secretaria realiza um trabalho bastante precário, a mesma não realiza projetos que atendam o produtor, nessa dinâmica a secretaria somente viabiliza demandas que venham de projetos do governo federal como PNAE e PAA.</p>

continuação

<p>Central</p>	<p>Possibilidades de APL: cachaça, produto comercializado em outras cidades. A produção de farinha também tem amplo destaque na região.</p>	<p>Falta de incentivo na produção de farinha e hortaliças.</p>	<p>Participação na feira dos municípios. PNAE, com a participação de 11 famílias, com produtos mistos (frango, carne bovina, hortaliças, verduras e polpas de frutas).</p>	<p>De acordo com o entrevistado, existem dificuldades, mas os recursos humanos conseguem atender a demanda.</p>	<p>A Secretaria atua junto à comunidade no estabelecimento de empréstimos de infraestrutura.</p>
<p>Cururupu</p>	<p>Feirinha municipal, com produtos diversificados dos pequenos produtores. Ganharam um prêmio estadual, projeto cultivo protegido. Possibilidade de APL: produção de farinha.</p>	<p>Falta de estrutura, abatedores ilegais, resistência da população em aderir a novas perspectivas de criação animal.</p>	<p>Oferece instrução para os produtores, assessorando-os para aquisição de linhas de crédito e participação em projetos - PNAE e PAA. Parcerias: AGED, PRONAF, BNB e Sebrae.</p>	<p>Recursos humanos: 2 agrônomos, 1 veterinário, 2 técnicos agrícolas e 2 coordenações. De acordo com a entrevistada, os mesmos não são suficientes para suprir a demanda da cidade.</p>	<p>Secretaria atuante, principalmente na área de projetos e atendimento ao produtor. A mesma disponibiliza ajuda com questões logísticas e maquinários para os produtores</p>
<p>Mirinzal</p>	<p>Possibilidade de APL, produção da farinha se configura como principal produto.</p>	<p>Principais entraves para comercialização dos produtos, a inexistência de uma cooperativa, outro problema corriqueiro é falta de recursos para a secretaria.</p>	<p>Desenvolve alguns projetos que ajudam o pequeno produtor a comercializar seus produtos: Feira da Agricultura Familiar; PAA e o PNAE. Parcerias: Sebrae e AGERP.</p>	<p>Os recursos humanos disponibilizados não são suficientes para suprir as demandas. Também relata que a secretaria necessita de pessoas com mais conhecimento da área, como agrônomos e veterinários.</p>	<p>A secretaria desenvolve um trabalho de ajuda ao produtor da cidade, a mesma proporciona um auxílio com maquinários, questões logísticas e instruções para participação em projetos advindos do governo federal como PAA e PNAE.</p>

continuação

Porto Rico	Principal possibilidade de APL: produção da farinha, produção esta predominante em toda região.	Não relatado.	Ajuda o pequeno produtor com logística e maquinário, disponibilização de um técnico para instruir o produtor em seu plantio, inserindo-o em programas advindos do governo federal, como o PNAE.	5 funcionários: insuficientes para a demanda.	De acordo com a entrevistada, percebeu-se que a secretaria passa por muitos entraves, que vão desde a falta de projetos à escassez de recursos para funcionalidade plena da mesma.
-------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: pesquisa de campo.

Olhando por outro prisma e seguindo a mesma lógica de compreensão do quadro anterior, dentre as categorias de entrevistas realizadas, as efetivadas com os STTRs (quadro 4) foram as mais representativas, sendo que quatorze sindicatos responderam nossos questionamentos⁷. Tal representatividade dos Sindicatos também se mostrou nos dados quantitativos já esboçados (quadro 2).

Grande parte dos sindicatos foi fundada na década de 1970 e tem uma organização baseada no acompanhamento ao pequeno produtor, vinculado à agricultura familiar, com grande produção para a subsistência e comercialização local ou em áreas do entorno dos municípios. Os produtos são comercializados em feiras próprias ou organizadas pelas prefeituras, sendo, em sua maioria: mandioca, arroz, feijão, milho, hortaliças, melancia e mel.

Internamente, a maioria dos sindicatos alega não ter conflitos entre seus associados. Contudo, relatam que existem demandas que precisam ser sanadas, tendo como necessidade central a falta de maquinários e equipamentos para a produção, demandas essas que deveriam ter auxílio das secretarias municipais.

Um ponto de destaque nessa análise é que é possível notar similaridades na atuação de todos os sindicatos, sobretudo no sistema financeiro, de arrecadação e contribuição sindical, sendo que a arrecadação feita é repartida entre STTR, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras do Estado do Maranhão (FETAEMA).

As maiores parcerias estabelecidas são com instituições para capacitação, tais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (AGERP), o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA).

Poucos sindicatos alegam estabelecer parcerias com as Secretarias Municipais de Agricultura, contrariando os discursos de auxílio aos pequenos produtores. Os STTRs afirmam que a relação com as secretarias, quando existe, geralmente está restrita ao empréstimo de maquinários (não disponível para todos os sindicalizados) e ao auxílio para recebimento e distribuição de sementes fornecidas pelo Governo Estadual.

Quadro 4
ENTREVISTAS REALIZADAS COM REPRESENTANTES DOS SINDICATOS DOS TRABALHADORES RURAIS - BAIXADA MARANHENSE E LITORAL OCIDENTAL MARANHENSE

Municípios	Parcerias	Conflitos	Renda/ Venda Comunitária	Demandas / Necessidades	Produção	Fundação /Nº Sócios
Arari	Parcerias com a secretaria de produção do município, sendo deixada até mesmo a distribuição das sementes sob o encargo deles. SEBRAE e SENAR auxiliam na produção de peixe (redondos), em estudo para a produção de camarão.	Problemas latifundiários e ambientais (agrotóxicos e gado bubalino).	Feira organizada pela prefeitura (sabados).	Kits de irrigação que não são suficientes e capacitação técnica.	Feijão, arroz, milho, mandioca, melancia (deixando de ser predominante por causa de doença).	1968/ ± 3000 sócios
Palmeirândia	IFMA	Comodismo de alguns trabalhadores.	Feira no sindicato (seg. a sáb.).	Maquinários, poços (água).	Milho, arroz, mandioca, melancia, feijão e hortaliças.	1973/ ± 4.000 sócios
Pedro do Rosário	Parcerias de cursos através da prefeitura com o SENAR e o SEBRAE, cursos pelo governo do estado.	Não há conflitos entre os associados. A não disponibilização dos maquinários da Prefeitura é um problema.	Feira (segundas), mais 3 mesas junto com a prefeitura em outros locais.	Transporte/ maquinários.	Não relatado.	1997/ ± 5000 sócios
Penalva	Atualmente a secretaria fornece alguns maquinários.	Conflitos indígenas.	Realizavam feiras anteriormente, hoje não mais.	Demandam áreas para a produção.	Mandioca, arroz, milho, feijão, melancia, abobora, banana, peixe.	1972/ ± 15000 sócios

continuação

Municípios	Parcerias	Conflitos	Renda/ Venda Comunitária	Demandas / Necessidades	Produção	Fundação /Nº Sócios
Peri Mirim	SEBRAE (Capacitação).	Não existem.	Venda Direta Feiras (AGRITEC).	Equipamentos (trator).	Mandioca (farinha), milho, arroz, feijão, mel (possível APL).	1975/ ? sócios
Santa Helena	SEBRAE (Capacitação). A parceria com o poder público é apenas teórica (sentam para conversar, mas não há projetos). Parceria com o Banco do Nordeste para Crédito de Criações.	Conflitos agrários entre os agricultores, limites de terras invadidos, animais que invadem roça e estragam o plantio.	Já teve feira do sindicato. Atualmente tem feira do município uma vez por mês.	Maquinário próprio.	Mandioca (farinha) milho, melancia e feijão.	1971/ ± 2300 sócios
São Bento	SENAI/SENAC/ SEBRAE.	Não existem.	Feira (às quintas), Sec. Agr. Familiar.	Água.	Feijão, milho e arroz.	2008/ ± 3.000 sócios
Viana	IFMA Prefeitura através de projetos/ terras devolutas.	Não existem.	A prefeitura faz as feiras e vendem para PAA-PNAE.	Organizar documentações dos associados.	Farinha, arroz, milho e feijão	1971/ ± 7000 sócios
Alcântara	Poucas parcerias; buscam parcerias com instituições que norteiam legalmente a luta pela desapropriação causada pela Base de Alcântara; parceria com a Sec. Agricultura (diálogos/ reuniões), mas não com o governo.	Conflitos nas tomadas de decisão. O desmanche do governo federal é visto como negativo e a persistência como positivo.	Feira 1/mês (os associados ainda não se acostumaram, produtores de outros municípios participam).	Equipamentos de maquinários, cursos de capacitação, formação política.	A produção é 90% utilizada para subsistência. Farinha e hortaliças	1971/ ± 8732 sócios

continuação

Municípios	Parcerias	Conflitos	Renda/ Venda Comunitária	Demandas / Necessidades	Produção	Fundação /Nº Sócios
Cajapió	Sem relação com a Sec. Agr. (não é disponibilizado o maquinário que possui).	Não relatado.	Começam a organizar sua própria feira.	Falta de incentivo (maquinário).	Mandioca, milho, arroz, macaxeira, batata e legumes Grande produtor de Queijo (duvida se é da colônia).	Ano não relatado/ ± 1000 sócios
Cedral	Capacitação SEBRAE: liderança/ empreendedor; FETAEMA: Formação política; SEMAR: Peixes, hortas, artesanato, farinha.	Pontos negativos: Movimento enfraquecido, perseguição política, conseguiram organizar no governo Lula e veio piorando do governo Dilma/ Temer. Pontos positivos: Luta política.	Tinha feira, mas não tem mais (não expõe produtos).	Precisa de infraestrutura (trator, plantadeira, arado), terra. Antes Crédito-fundiário (levantamento de terras legalizadas ou não - INCRA/ ITERMA - não resolveram nada).	Mandioca (farinha – vendida por atravessadores), tapioca, milho, quiabo, maxixe, feijão, arroz, macaxeira, melancia.	1973/ ± 3800 sócios
Cururupu	Distanciamento por divergências político-partidárias. SEBRAE: já teve, mas está distante; AGERP: parceria de capacitação de manejo; IEMA: participação em chamada pública.	Não tem.	Feira da agricultura (uma vez por mês).	Não relatado.	Mandioca. Trabalho de diversificação da produção: hortaliças, galinha caipira, suíno.	1973/ ± 8000 sócios

continuação

Municípios	Parcerias	Conflitos	Renda/ Venda Comunitária	Demandas / Necessidades	Produção	Fundação /Nº Sócios
Mirinzal	Secretaria de Agricultura: há disponibilidade de documentar terras devolutas aos associados, oferece maquinário, recebem sementes juntos, mas dividem suas porções. Sec. Agr. e o STTR dividem o mesmo prédio que é do segundo. SEBRAE CAPACITAÇÃO: manejo e produção.	O sindicalista percebe o trabalho até mesmo na infraestrutura do sindicato (maior prédio dentre os entrevistados). Pontos negativos: Sócios inadimplentes.	Possua feira, pequena parada.	Renda insuficiente, maquinário próprio. Os associados demandam mais: aposentadoria, salário materno e auxílio doença.	Mandioca, hortaliças.	1973/ ± 4000 sócios
Serrano do Maranhão	Sem parceria com a prefeitura, não disponibilização dos maquinários. Mas IDH é parceiro.	Conseguir coisas com a prefeitura. Pontos positivos: tudo dialogado.	Possui feira mensal, fez um feijoal coletivo do sindicato.	Patrulha mecanizada.	Mandioca (farinha), milho, quiabo, maxixe, feijão, macaxeira.	1997/ ± 4923 sócios

Fonte: Pesquisa de campo.

Comparando, portanto, os quadros 2 e 4 podemos notar que alguns sindicatos não estão enquadrados nos dados oficiais da RAIS, manifestados nos casos de (pelo menos) cinco municípios onde foram realizadas entrevistas com representantes dos STTRs e que aparecem como zerados ou faltando dados (quadro 2) nos registros oficiais. Podemos citar que esse fato ocorre nos municípios de Pedro do Rosário, São Bento, Cajapió, Mirinzal e Serrano do Maranhão.

Notou-se que alguns sindicalizados não possuem a sensação de pertencimento no processo de decisão municipal, nesse caso a “assimetria de conhecimentos e informações, mas também de implicação política, faz com que poucos cidadãos se mobilizem e participem efetivamente das experiências de gestão pública participativa” (MILANI, 2008, p. 566).

Por tais aspectos, a maioria dos STTR coloca em xeque a operacionalização da governança territorial, por não possuírem representatividade nos projetos ditos participativos e nas definições em torno das discussões agrárias e agrícolas estabelecidas municipalmente, bem como não visualizarem um sistema de cooperação entre os mesmos, inviabilizando sua participação na formação de APL.

Seguindo as perspectivas desenvolvidas por Dallabrida e Becker (2003), podemos enfatizar que, no caso observado:

- a) a dinâmica territorial está geralmente pautada no conjunto de ações efetivadas por atores públicos, representados pelas secretarias, não representando a diversidade. Algumas vezes nem esses atores possuem determinadas ações;
- b) o bloco socioterritorial é inexistente, uma vez que não há a participação dos diferentes atores nas decisões públicas;
- c) a concertação social até ocorre, mas não exatamente na discussão conjunta de projetos políticos de desenvolvimento, havendo conciliação e mediação de assuntos geralmente pertinentes às demandas que vêm dos sindicatos para as secretarias de agricultura;
- d) por sua vez, a estrutura de poder é segmentada, tendo como lideranças os secretários de agricultura e os presidentes dos sindicatos, desconfigurando uma rede de cooperação;
- e) não existe um pacto socioterritorial, uma vez que é decorrente da concertação social.

Desse modo, mesmo que haja configurações para a formação de modalidades de governança, não faz sentido afirmar que nas áreas pesquisadas existe, de fato, uma governança territorial nos moldes de um resultado da organização e das estratégias, visando a solucionar problemas específicos, ancorados no território, ainda que haja uma potencialidade de capacidade produtiva para a formação de Arranjos Produtivos Locais.

5. Considerações finais

A ideia da governança territorial pressupõe uma participação cidadã ativa, descentralizada e diversa, devendo existir projetos cooperativos que culminem no que se convencionou chamar de desenvolvimento territorial, vinculado às potencialidades e aos atores locais. Para tanto, as políticas e ações públicas devem funcionar coletivamente. Partindo de tal lógica, o termo governança está frequentemente presente nos aportes teóricos de propostas traçadas nas escalas do pacto federativo.

Tendo essa reflexão como suporte, o caminho metodológico através da coleta de dados quantitativos sobre entidades associativas e qualitativos, baseados na realização de entrevistas, objetivava, inicialmente, compreender a dinâmica das modalidades de governança existentes nos territórios. Contudo, não encontramos modalidades constituídas. Ainda assim, essa etapa de pesquisa foi mantida com a pretensão de visualizar um aspecto central da categorização da governança, a participação. Os questionamentos partiram da percepção de dois grupos de atores centrais para a formação dos Arranjos Produtivos Locais, que acreditamos ser a modalidade de governança da agricultura com a constituição mais factível para a realidade local.

A análise da relação entre Secretarias Municipais de Agricultura e Sindicato dos Trabalhadores Rurais permitiu concluir que, no geral, as secretarias alegam boas relações com os sindicatos e atendimento de suas demandas, mas, do ponto de vista dos sindicatos, não há efetiva participação nos projetos públicos, as relações, quando existem, são restritas ao atendimento de demandas esporádicas por parte de alguns sindicalizados, não havendo (de fato) uma parceria e/ou uma cooperação. Tal fator revela a diferença das relações de poder embutidas nas decisões públicas.

Levando em consideração que o objetivo geral traçado para este artigo foi o de avaliar a participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais nas decisões e ações das Secretarias Municipais de Agricultura, bem como suas dinâmicas institucionais, nas microrregiões da Baixada e do Litoral Ocidental Maranhense, constatou-se que grande parte dos Sindicatos não possui boa relação com as Secretarias Municipais, tampouco possuem projetos parceiros.

Assim, os trabalhadores declaram que não participam ativamente das decisões públicas e não se sentem como parte de um projeto de governança territorial, o que inviabiliza um projeto comum de desenvolvimento territorial. As organizações públicas e as entidades sindicais, portanto, não atuam na formação de um projeto econômico e social para o setor e seu território. Por tais características, a perspectiva de padronizar os elementos de governança desses territórios demonstrou uma dimensão diferente da dinâmica a ser representada.

Agradecimentos

O presente trabalho originou-se a partir das pesquisas realizadas por projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), também contando com o auxílio de bolsas de pesquisa da FAPEMA e da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Notas

- ¹ No original: “los últimos años han visto surgir un creciente interés por hablar sobre participación ciudadana y por impulsar experiencias concretas de participación”.
- ² No original: “une transformation de la gouverne locale en intégrant des règles de fonctionnement partenarial [...] [uma vez que] les dispositifs de participation peuvent être envisagés comme des instruments visant à intégrer les citoyens à ce dialogue territorial multi-acteurs”.
- ³ No original: “con grupos de personas muy activas, frente a la absoluta pasividad de otros sectores”.
- ⁴ Os dados apresentados no quadro 2 dizem respeito à Divisão 94 (Atividades de organizações associativas), como apresentado na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), organizado a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

- ⁵ Municípios onde não conseguimos a obtenção de dados: a) Na Baixada Maranhense: Palmeirândia, Penalva, Santa Helena, São Bento, São Vicente Férrer; b) No Litoral Ocidental Maranhense: Bacurituba, Cajapió, Cedral, Serrano do Maranhão, Guimarães. Municípios não visitados: a) Na Baixada Maranhense: Anajatuba, Bela Vista, Cajari, Conceição do Lago-Açu, Igarapé do Meio, Matinha, Monção, Olinda Nova, Presidente Sarney, São João Batista, Vitória do Mearim; b) No Litoral Ocidental Maranhense: Apicum-Açu, Bacuri, Bequimão.
- ⁶ O termo APL é utilizado frequentemente no Brasil, desde 1990, “como sendo um espaço social, econômico e historicamente construído através de uma aglomeração de empresas (ou produtores) similares e/ou fortemente interrelacionadas, ou interdependentes, que interagem numa escala espacial local definida e limitada através de fluxos de bens e serviços. Para isto, desenvolvem suas atividades de forma articulada por uma lógica sócio-econômica comum que aproveita as economias externas, o binômio cooperação-competição, a identidade sócio-cultural do local, a confiança mútua entre os agentes do aglomerado, as organizações ativas de apoio para a prestação de serviços, os fatores locais favoráveis (recursos naturais, recursos humanos, cultura, sistemas cognitivos, logística, infraestrutura etc.), o capital social e a capacidade de governança da comunidade” (COSTA, 2010, p. 126-127).
- ⁷ Municípios onde não conseguimos a obtenção de dados: a) Na Baixada Maranhense: São João Batista, São Vicente Férrer; b) No Litoral Ocidental Maranhense: Bacurituba, Central, Guimarães, Porto Rico do Maranhão. Municípios não visitados: a) Na Baixada Maranhense: Anajatuba, Bela Vista, Cajari, Conceição do Lago-Açu, Igarapé do Meio, Matinha, Monção, Olinda Nova, Presidente Sarney, Vitória do Mearim; b) No Litoral Ocidental Maranhense: Apicum-Açu, Bacuri, Bequimão. Tivemos problemas com a transcrição do áudio do município de Pinheiro, mas ele foi visitado.

Referências

- CARVALHO, F. C. de. **Políticas de desenvolvimento regional-territorial e governança**: uma análise recente sobre o Estado do Maranhão (Brasil). 2015. 244 f. Tese (doutorado) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2015.
- COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).
- COLLETIS, G.; GILLY, J. P.; LEROUX, I.; PECQUEUR, B.; PERRAT, J.; RYCHEN, F.; ZIMMERMANN, J. B. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, n. 48, Outubro de 1999.
- COSTA, E. J. M. da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.
- DALLABRIDA, V. R. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2º sem. 2007.
- _____. Governança: Debates recorrentes nas abordagens do tema e relações com sua prática. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 7., Belém, 2013. ENAPEGS 2013, **Anais...** Belém: Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) 2013.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, p. 73-97, jul./dez. 2003.

FONT, J. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. In: ZICCARDI, A. (Coord.). **Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local**. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales, 2004. p. 23-42.

FUINI, L. L. **Manifestações da Governança Territorial no Brasil**: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais. 2010. 191 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

GILLY, J. P.; PECQUEUR, B. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Org.). **Teoría de la regulación**: Estado de los conocimientos. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, 1997. p. 115-124.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**. Cidadania, Regulação e Participação, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 119-130, 2006.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, mai./jun. 2008.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; NETO, D. P. **Governança Territorial**: conceitos, fatos e modalidades. Rio Claro: UNESP-IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

SOUILLARD, N. **Gouvernance et participation**: une approche communicationnelle des dispositifs participatifs en contexte local. Le cas des conseils citoyens, de la presse associative de quartier et des indicateurs de bien-être "co-élaborés" avec les habitants. Thèse du Doctorat de l'Université De Toulouse - Ecole doctorale: ALLPHA, Le 12 février 2019.

Recebido em 22/09/2022

Aceito em 18/10/2022

