ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

POLÍTICA TERRITORIAL NO BRASIL Reflexões sobre os mecanismos de governança e a gestão social em territórios rurais e da cidadania

Autores:
Anelise Graciele Rambo - UFRGS - anelise.rambo@ufrgs.br

Resumo:

Este trabalho discute o papel da gestão social e da governança territorial nos processos de desenvolvimento, entendo este enquanto caminhos de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. Reuniu-se análises acerca da política territorial brasileira, a qual ampliou o horizonte de possibilidades da sociedade, na medida em que previa a implementação de mecanismos de governança que possibilitassem a gestão social. Ao mesmo tempo, são apresentados resultados de uma pesquisa in loco, acerca da dinâmica de três colegiados territoriais, com vistas a observar avanços e desafios destes mecanismos. Enquanto resultados, verificou-se que os colegiados territoriais representaram um avanço significativo no que concerne à participação dos atores locais/regionais nos espaços de governança, entretanto estes carecem avançar no sentido de empoderar os atores territoriais de modo a lhes dar maior autonomia e emancipação nas decisões a ações territoriais.

POLÍTICA TERRITORIAL NO BRASIL

Reflexões sobre os mecanismos de governança e a gestão social em territórios rurais e da cidadania[1]

RESUMO

Este trabalho discute o papel da gestão social e da governança territorial nos processos de desenvolvimento, entendo este enquanto caminhos de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. Reuniu-se análises acerca da política territorial brasileira, a qual ampliou o horizonte de possibilidades da sociedade, na medida em que previa a implementação de mecanismos de governança que possibilitassem a gestão social. Ao mesmo tempo, são apresentados resultados de uma pesquisa *in loco*, acerca da dinâmica de três colegiados territoriais, com vistas a observar avanços e desafios destes mecanismos. Enquanto resultados, verificou-se que os colegiados territoriais representaram um avanço significativo no que concerne à participação dos atores locais/regionais nos espaços de governança, entretanto estes carecem avançar no sentido de empoderar os atores territoriais de modo a lhes dar maior autonomia e emancipação nas decisões a ações territoriais.

Palavras-chave: Política Territorial; Governança territorial; Gestão Social, Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

Este trabalho estabelece uma discussão acerca dos mecanismos de governança e da gestão social e suas repercussões no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), a partir da implementação dos Colegiados Territoriais, espaços de discussão e tomada de decisão dos atores territoriais.

Conceitos como gestão social e governança territorial ganharam espaço nos debates paralelamente às mudanças na concepção sobre o papel e a atuação do Estado. Apontam Pires e Gomide (2016) que há pelo menos duas gerações de análises sociológicas acerca das capacidades estatais. A primeira, que analisava contextos nos quais o Estado focava na criação e manutenção da ordem em um determinado território, o que exige medidas para a proteção da soberania, a administração de um aparato coercitivo, arrecadador de tributos e a

[1] Pesquisa apoiada pelo CNPq.

administração de um sistema de justiça. A segunda geração busca compreender a capacidade que os Estados possuem (ou não) para atingir os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, ou seja, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados, por meio de instrumentos e processos coordenados.

Ademais, a crise do estado de bem-estar social ou do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado, a tendência às economias flexíveis e à flexibilização dos lugares, pela alta mobilização do capital e a inserção subordinada dos territórios nacionais periféricos ao processo de globalização financeira e de mercados, e a emergência dos processos políticos descentralizantes na face do processo de redemocratização conduzem os Estados do sul, como um todo e, especialmente os latino americanos como o Brasil, a reatualizar suas políticas e requalificar suas opções e necessidades de ordenação territorial e de desenvolvimento. Reforça-se, cada vez mais, a ideia de que os atores civis das comunidades locais e regionais saberão, crescentemente, desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder de Estado será respeitado enquanto ordenador jurídico-político, e não como interventor dos destinos da vida cotidiana das populações (RÜCKERT, 2005, p.81). Frente a isso, disseminam-se, cada vez mais, arranjos institucionais que envolvem a transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada como atores estatais e não estatais de diferentes escalas.

Na esteira dessa trajetória, emerge a abordagem territorial do desenvolvimento – geralmente focada no espaço rural – a qual, muitas vezes, representa uma incorporação por adição e não uma mudança institucional (FAVARETO, 2006), com o intuito de imprimir uma prática territorial aos processos de desenvolvimento. Ademais, a abordagem prático-instrumentalista das políticas territoriais de desenvolvimento, guarda poucas relações com a teórico-cognitiva. Esta última, compreende o território enquanto espaço que interage com outros espaços diferenciados, onde estão sintetizados e materializados processos sociais, econômicos, ecológicos, culturais em dimensões complexas. Esse território não existe apenas enquanto uma demarcação geográfica ou político-administrativa, mas reflete a articulação e relação com outros espaços ou formações socioculturais existentes (BUARQUE, 1986). O território é espaço apropriado e usado pelas pessoas que nele vivem (SANTOS; SILVEIRA, 2001), é espaço de poder de uma diversidade de atores (RAFFETIN, 1993). Ainda se faz necessária uma aproximação da abordagem teórico-cognitiva com a perspectiva prático-instrumentalista, de modo que teoria e prática construam novas formas de uso e transformação do espaço, capazes de empoderar os atores locais/regionais.

Apesar da dissociação mencionada, a política territorial de desenvolvimento rural, implementada no início dos anos 2000, apresentou avanços importantes no que se refere participação social na gestão pública. Ainda na década de 1960, documentos internacionais já apontavam a descentralização como estratégia para a melhoria na gestão pública. Constrói-se assim, o entendimento de que a definição das políticas públicas de desenvolvimento, das estruturas de governança regional e dos processos de planejamento e gestão demandam o envolvimento do governo e da sociedade civil, atuando em diferentes espaços de organização social através de diversos instrumentos e mecanismos de participação. No Brasil, os movimentos sociais nas décadas de 1970/1980, no processo de redemocratização do Estado,

passam a se questionar sobre quais os mecanismos necessários para democratizar o Estado e torná-lo de fato público (DALLABRIDA, BÜTENBERNDER, BIRKNER; 2011).

Nesse sentido, é disseminada a compreensão de que a democracia representativa não seria suficiente para ampliar a participação social na gestão pública. E assim, abre-se espaço para a constituição de conselhos, conferências, fóruns e colegiados, dentre outros, os quais possibilitam a transformação dos atores sociais em atores políticos (DALLABRIDA, BÜTENBERNDER, BIRKNER; 2011), o que significa dizer participação mais efetiva e direta da comunidade na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas, possibilitando a esta comunidade maior autonomia e protagonismo no processo de desenvolvimento.

Como ressalta Brandão (2008), as transformações estruturais que promovem o desenvolvimento resultam de variadas e complexas interações sociais, nas quais a busca é pela ampliação do horizonte de possibilidades da sociedade. Essa participação da sociedade é fundamental para a promoção de um desenvolvimento conectado às realidades locais/regionais, o que assume importância no Brasil, devido a sua extensão e diversidade territorial. Consequentemente, termos como gestão social, controle social e governança territorial têm sido evidenciados nos debates acadêmicos e políticos.

Frente a isso, serão analisadas repercussões dos mecanismos de governança e da gestão social realizada por Colegiados Territoriais dos territórios da cidadania Cantuquiriguaçu no Paraná e dos territórios rurais Oeste Catarinense em Santa Catarina e Litoral RS no Rio Grande do Sul. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseado em um estudo de caso. Foram realizadas 23 entrevistas com membros dos Colegiados, cujo número de entrevistas foi dada pelo grau de saturação das respostas. Foram utilizados roteiros de entrevistas semiestruturados e também questionários fechados com uso de escala tipo Likert.

Para dar conta do objetivo exposto, este trabalho está organizado em cinco seções, incluída esta introdução. Na sequência, aborda-se a noção de gestão social e governança territorial, as quais passam a permear as discussões e ações de desenvolvimento. Na terceira seção, são apresentadas as políticas de desenvolvimento territorial brasileiras, quais sejam, o Pronat e PTC, abordando análises concernentes as mesmas. A seção subsequente trata dos estudos empíricos, apresentando análises acerca da gestão social e da governança territorial nos territórios analisados. Por fim, constam as considerações finais e as referências bibliográficas.

GESTÃO SOCIAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

A descentralização do poder do Estado faz surgir diferentes interpretações acerca das capacidades estatais. A emergência do mercado e da sociedade civil enquanto atores do desenvolvimento, superando sua condição de meros receptáculos das ações do Estado, se reflete em diferentes compreensões sobre estas capacidades. Como apontam Pires e Gomide

(2016), há aqueles que compreendem essas mudanças como redutoras das capacidades estatais, decorrentes da desagregação e fragmentação das estruturas burocráticas verticalizadas, da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, para governos subnacionais e para o mercado. Por sua vez, de encontro a esta perspectiva, há um entendimento de que essas transformações não levam a diminuição das capacidades estatais, permanecendo central nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais – financeiros, legais e simbólicos – desenhando arranjos de interação com atores econômicos e sociais. Já entre redução e substituição das capacidades estatais, há uma terceira perspectiva que aponta para a ampliação destas capacidades de atuação do Estado, defendendo que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas e promoção do desenvolvimento resultaria em complementaridades e sinergias e não simplesmente em uma redução ou substituição.

Nesse sentido, governança territorial e gestão social são concepções que se fazem presentes nas últimas décadas seja nas discussões acadêmicas, seja nas ações políticas. Embora estes conceitos assumam distintas definições, ao mesmo tempo, mostram-se convergentes. Este ponto de convergência remete a concertação social entre atores do Estado e da sociedade civil. Idealmente, referem-se a um diálogo horizontal e simétrico entre os participantes. Enquanto intersecções conceituais, destacam a participação dos atores locais na concepção e na realização de ações coletivas. Já as especificidades se referem à concepção de Estado como ator privilegiado devido a sua natureza institucional, no caso da governança territorial, e a prevalência da ação da sociedade assumindo autonomia em relação ao Estado no caso da gestão social (CANÇADO, TAVARES, DALLABRIDA, 2013).

O termo gestão social está mais presente nos documentos oficiais das políticas públicas do que propriamente o termo governança. No que se refere à política territorial brasileira, a adoção de princípios e práticas de gestão social é um dos eixos estratégicos do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), principais executores da política territorial. É entendida também como “instrumento fundamental de promoção do desenvolvimento territorial (BRASIL, 2005, p.13).

No documento Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais, gestão social corresponde “a certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas públicas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais”. Esta deve se “apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede” (BRASIL, 2005, p.11). Requer a construção de institucionalidades que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano.

O documento enfatiza dois requisitos necessários para que o processo de gestão social se efetive. São eles: (1) descentralização político-administrativa, permitindo redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre o político, o social e o econômico, numa perspectiva de sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade; (2) ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com a formulação de compromissos entre o público e o privado, entre agentes já constituídos e plenamente inseridos nas dinâmicas de desenvolvimento e os agentes marginalizados e com dificuldade de acesso às

arenas decisórias. Isso compete para a criação de “uma situação onde os agentes públicos e privados possam efetivamente decidir sobre o rumo e sobre as formas de aplicação de recursos (BRASIL, 2005, p.13).

Adib (2005), no documento *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*, enfatiza que a gestão social dos territórios permite à sociedade participar da negociação quanto ao tipo de desenvolvimento que desejam, direcionando rumos para esse, envolvendo Estado e empresários, construindo mecanismos de controle que envolvam a todos os atores.

Na medida em que se recorre diretamente aos estudos científico-acadêmicos sobre gestão social, verifica-se que os pesquisadores brasileiros têm atuado significativamente nessa área. Cançado, Tavares e Dallabrida (2013) chegam a afirmar que este é um constructo tupiniquim, mas não deixam de mencionar que o termo possivelmente tenha se originado de cursos capacitação de agentes públicos nos Estados Unidos e América Latina. Enfatizam os autores que é um conceito que surge inicialmente na prática, para depois passar por reflexões teóricas, sendo compreendido enquanto um campo em construção.

Para Fischer (2002) a gestão social é orientada para o social enquanto finalidade e pelo social enquanto processo, sendo norteada pelos princípios da ética e solidariedade. A autora traz ainda, cinco observações com base na caracterização da gestão social, destacando a dimensão do conflito, pouco abordada por outros autores. São elas: (1) a articulação de múltiplos níveis de poder redunda em conflitos de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder; (2) é um campo com práticas híbridas e contraditórias, uma vez que a cooperação não exclui a competição. A competitividade, na verdade, pressupõe articulações, alianças e pactos; (3) é um campo marcado pela ética e responsabilidade que devem levar à eficácia e eficiência dentro da especificidade do campo, prestando contas à sociedade, avaliando processos e resultados e regulando ações; (4) a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais afetada por muitos fatores, dentre eles a história do gestor; e (5) a importância do contexto cultural implica em o gestor social ser um gestor do simbólico e valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades (FISCHER, 2002; CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

França Filho (2003; 2008) também trata gestão social enquanto processo e fim. Enquanto processo, é compreendida como modalidade de gestão, buscando subordinar as lógicas instrumentais, próprias da gestão privada/estratégica às lógicas sociais, políticas, culturais ou ecológicas. Enquanto fim, se aproximaria da gestão pública, uma vez que também atende às demandas e necessidades da sociedade. Entende que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

Cançado (2011), em sua tese de doutoramento, aborda as características e as categorias teóricas da gestão social. Suas características se referem a (1) tomada de decisão coletiva sem coerção; (2) inteligibilidade (intersubjetividade); (3) dialogicidade; (4) transparência; (5) entendimento; (6) emancipação. Com base nisso, o autor define o conceito como “a tomada de decisão, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto

e na emancipação enquanto fim último" (CANÇADO, 2011, p.99). O referido autor, se vale da perspectiva dialógica negativa de Theodor Adorno para estabelecer as categorias teóricas e assim entende que a gestão social, parte do interesse bem compreendido, ocorre na esfera pública e tem como objetivo a emancipação. O interesse bem compreendido ser refere ao reconhecimento de que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual. A esfera pública seria o espaço onde os indivíduos privados se encontram para tratar de assuntos da sociedade, suas necessidades e seu futuro. A autonomia significa livrar-se da tutela de alguém e buscar autonomia.

Por outro lado, Pires et al (2011) trazem um importante resgate histórico sobre o conceito de governança. Inicialmente, este surge como referência a regimes especiais de governo em províncias anexadas, na França ou em contextos particulares da Inglaterra do século XIV. Na literatura moderna, o termo é retomado por Ronald Coase, na década de 1930 e aprofundado posteriormente por Oliver Williamson, designando os dispositivos operacionalizados pela firma para obter uma coordenação eficaz. Para este último, as estruturas de governança remetem a uma matriz institucional na qual as transações da organização são definidas e concretizadas. Essa matriz é entendida como o conjunto de leis, acordos contratuais, normas formais e informais e princípios internos às organizações responsáveis pela condução institucional da transação, com a finalidade de reduzir os custos de transação (WILLIAMSON, 1989; 1996).

Ainda na década de 1960, Richard Eells trata da expressão governança corporativa, referindo-se a estrutura e ao funcionamento das políticas de uma corporação. Na década de 1970, o termo perpassa o debate político na Europa ocidental e nos Estados Unidos, associado à governabilidade, abordando as mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado. Principalmente nos 1980, o Banco Mundial passa a enfatizar o termo boa governança, ressaltando sua importância devido a uma assimetria entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos e de capacidade de gestão por parte dos Estados (MILANI; SOLINIS, 2002).

Pires et al (2011, p.33) entendem a governança territorial como as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais. Essa perspectiva territorial teria surgido na França, no contexto político dos anos 1990. Referia-se às formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado, surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e ineficácia na ação pública estatal. Estaria voltada à aplicação e produção de normas jurídicas, sendo um enfraquecimento do poder do Estado nacional em detrimento de outras instâncias de autoridade estatal, coletividades territoriais e da sociedade civil.

Já Dasí (2008) afirma que a governança territorial remete à intenção dos atores em promover o desenvolvimento e a coesão social. Seria, portanto, um processo de organização das múltiplas relações entre diversos atores presentes em um território, com vistas a elaborar uma visão territorial compartilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial, indispensável para conseguir a coesão entre diferentes níveis ou escalas, desde o local até o supranacional. Para o autor, a governança territorial torna-se um elemento cada vez mais significativo na hora de efetivar os objetivos políticos nos territórios, um novo

entendimento da ação pública e suas estruturas organizativas, a forma como os territórios de um Estado são administrados e as políticas aplicadas. Observa-se que Dasí (2008) enfatiza mais a relação entre Estado e sociedade em relação a Pires et al (2011).

Próximo à perspectiva de Dasí (2008), Bandeira (1999) enfatiza que a governança abrange as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionadas com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório.

Importa ressaltar o alerta de Ferrão (2010) ao afirmar que quanto mais débeis forem as instituições políticas e a sociedade civil, maior é a possibilidade de as formas de governança transformarem-se em arenas de decisão capturadas por interesses organizados. Sem prestação de contas e controle democrático, muitas das formas de governança poderão transformar-se em instrumentos de desigualdade e injustiça em favor de interesses clientelistas ou comportamentos populistas.

Dito isso, e tentando estabelecer um ponto de interseção entre gestão social e governança territorial, reportamo-nos a Cançado, Tavares e Dallabrida, (2013) recuperando sua discussão acerca da dimensão estrutural e processual da governança territorial. A estrutural diz respeito aos elementos condicionadores da ação e da dinâmica de determinado território – quem é considerado e quem participa nos processos de governança (número de entidades, distribuição de poder entre agentes locais, características das entidades como porte e natureza), sendo importante a atuação do Estado, agentes da iniciativa privada e organizações sociais.

A dimensão processual remete à interação entre os agentes no sentido da deliberação para a formulação de objetivos e modos de sua realização, a como se dá o processo de interação e deliberação coletiva. Nessa dimensão, os autores enfatizam que “na compreensão da dinâmica da governança territorial, pode estar a principal contribuição da gestão social” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p.338). Assim, depreende-se que a gestão social remete à dimensão processual da governança territorial. Corrobora essa constatação a afirmação dos autores de que a governança territorial se refere ao Estado como ator privilegiado pela sua natureza institucional, seja pelo uso legítimo da força, seja pelos recursos que possui. Já a gestão social, indica a prevalência da ação da sociedade destacando a possibilidade de esta ganhar autonomia e reduzir heteronomia decorrente da regulação imposta pela autoridade estatal.

A governança territorial requer, por um lado, a reformulação dos modos de decisão e a execução de objetivos coletivos na direção da gestão social. Por outro lado, a gestão social não ocorre no vazio, mas num contexto específico de relações sociais e de atores (esfera pública), absorvendo a complexidade dos elementos da governança territorial (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

A POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA E SEUS MECANISMOS DE GOVERNANÇA PARA PROMOÇÃO DA GESTÃO SOCIAL

A política com perspectiva territorial surge no Brasil no âmbito rural, dentro do MDA/SDT, implementando-se o Pronat em 2003, seguido do PTC em 2008. Cabe mencionar que apesar da paralisação da política territorial brasileira, que se dá a partir da extinção do MDA/SDT em 2016, e culmina com o encerramento dos projetos dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs) em 2017, se faz fundamental a análise e compreensão dos avanços e desafios dos processos de gestão social e governança territorial promovidos por esta política. Tal importância é decorrente do fato de se compreender que o desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital. Se assim fosse, políticas centralizadas e *top-down* poderiam ser suficiente para promover tal processo. O desenvolvimento possui um sentido, é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana. Perpassa caminhos de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade (FURTADO, 1969, 2004), sobretudo quando esta coletividade é marcada pela diversidade sociocultural, política, econômica como no caso do Brasil. Assim sendo, entende-se que as transformações estruturais que promovem o desenvolvimento resultam de variadas e complexas interações sociais, nas quais a busca é pela ampliação do horizonte de possibilidades da sociedade (BRANDÃO, 2008).

Por sua vez, a territorialização de uma abordagem das políticas públicas considera as especificidades de cada território em oposição ao enfoque vertical que divide a ação pública em setores de atividades separados (SABOURIN, MASSARDIER, SOTOMAYOR; 2016). A perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável envolve uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção. Para tal é proposto o desenvolvimento de soluções que contemplem combinações entre as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (BRASIL, 2004).

No Pronat, o território remetia a um espaço físico, geograficamente definido, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais (ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições) e uma população com grupos sociais relativamente distintos onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. Já o território rural seria aquele onde os critérios multidimensionais que o caracterizam e os elementos de coesão social, cultural e territorial, apresentam a predominância de elementos rurais (BRASIL, 2004).

O objetivo geral do Pronat consistia em promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural. A seleção dos territórios rurais para ações do Pronat teve por base as microrregiões geográficas que apresentavam densidade demográfica menor que 80 hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes, bem como a presença de agricultores familiares, famílias assentadas e famílias de trabalhadores acampados (BRASIL, 2004). Com base nos critérios estabelecidos pela SDT, foram identificados 242 territórios rurais (BRASIL, 2010).

A estrutura organizacional dos territórios rurais era sustentada pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter). Os Colegiados contavam com representantes das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e da sociedade, devendo haver paridade entre representantes do Estado e sociedade civil bem como uma composição representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural. Ao Codeter cabia deliberar e propor ações para o desenvolvimento sustentável dos territórios, além de articular políticas públicas, realizar o planejamento das ações e definir os programas e projetos que devem compor o Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS).

Por sua vez, o PTC foi resultado da constatação de significativas desigualdades socioeconômicas entre os próprios territórios rurais. A prioridade do PTC remetia a atender territórios com baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda, e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica. Assim sendo, o objetivo do PTC consistia na superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2011).

A estrutura institucional do PTC era formada pelo Comitê Gestor Nacional (composto por 22 membros entre ministérios, secretarias e a Casa Civil), Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. Os Colegiados Territoriais estruturaram-se em geral, a partir dos mesmos Colegiados do Pronat. O PTC apoiou 120 territórios da cidadania.

Aos colegiados territoriais cabia a construção de acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território, catalisando habilidades e competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território (BRASIL, 2005). Cabia aos colegiados, portanto, a realização do planejamento das ações e definição dos programas e projetos que compunham o PTDRS.

Nos anos mais recentes, duas ações da SDT passaram a compor a estrutura de governança da política territorial: as Células de Acompanhamento e Informação (Cais) e os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets). O projeto das CAIs, realizado entre 2010 e 2014, decorreu da necessidade de um maior acompanhamento das dinâmicas dos territórios apoiados pelo Pronat e PTC por parte da SDT/MDA. Nesse sentido, a Secretaria articulou-se institucionalmente e operacionalmente com 27 universidades e 37 territórios rurais para o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica (SGE[2]), estimulando o desenvolvimento dos processos de acompanhamento, avaliação e informação nos territórios por meio Cais. Buscou-se ainda a execução de atividades de interesse dos pactuantes – MDA/SDT, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), universidades e Colegiados – que convergiam para o esforço comum da geração e sistematização de conhecimentos, o desenvolvimento de capacidades humanas e organizacionais, o desenvolvimento dos territórios rurais e o aperfeiçoamento da gestão e dos investimentos públicos.

Aprimorando a experiência das Cais, foi instituído a partir de 2014, o projeto dos Nedets, que apoiou 189 territórios. Os Nedets tinham a função de apoiar ações de extensão e

[2] Disponível em: <http://www.*sge.mda.gov.br*>.

de assessoramento técnico aos colegiados territoriais e demais atores dos territórios rurais. O programa foi implementado por meio de articulação institucional e operacional semelhante, incluindo ainda a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Foi uma estratégia que visou o fortalecimento e consolidação da abordagem territorial da SDT/MDA.

Com a perspectiva territorial de desenvolvimento rural sustentável implementada pelo Pronat/PTC e, principalmente por meio da criação dos colegiados territoriais, abriu-se a possibilidade de ampliação do horizonte de possibilidades da sociedade, estimulando a criatividade humana e respondendo às aspirações da coletividade inserida nas dinâmicas dos colegiados, tal como preconizado por Furtado e Brandão. Contudo, este parece ser um processo ainda frágil e emergente. Ao buscar elementos analíticos acerca dos 15 anos de implementação da política territorial brasileira, encontra-se várias reflexões que subsidiam as análises acerca dos mecanismos de governança e da gestão social promovidas pela política territorial brasileira.

Oliveira e Perafán (2012) destacam que em um modelo de gestão participativa, com foco na abordagem territorial, é importante que todos os membros das institucionalidades territoriais saibam, por um lado, planejar de forma estratégica, assim como elaborar propostas, administrar de forma responsável e monitorar ações e projetos e, por outro, considerem elementos de gestão social, tais como: autonomia, inclusão social, inclusão produtiva, garantia de acesso a direitos básicos e formação para uma participação consciente e efetiva nos processos de desenvolvimento dos territórios rurais. Um dos grandes desafios aos Colegiados consistia na capacidade de articular cada um dos passos definidos no ciclo proposto pela SDT e garantir que as decisões que fossem tomadas contribuíssem com o desenvolvimento dos territórios rurais. Mostrou-se latente a necessidade de consolidação das instâncias territoriais e execução de ações, de maneira autônoma das mesmas. Um dos fatores que pode explicar essa situação foi a maneira de sensibilização e mobilização implementadas para dar início ao ciclo da gestão social nos territórios. Os atores territoriais convocados para a constituição dos Colegiados são motivados mais pelos recursos para financiamento de projetos e menos para a constituição de um projeto de desenvolvimento territorial apontam Oliveira, Perafán e Conterato (2013).

Em estudo realizado no território Paraná Centro, Fávaro (2014) ressalta que a Política de Desenvolvimento Territorial não atingiu seus objetivos propostos, pois sua implementação, feita pelo MDA, se deu como se o território fosse apenas um agrupamento de municípios, sem levar em conta seu processo histórico de evolução econômica e socioambiental. Os conflitos estruturais que marcam e permeiam a história daquele território mantem-se presentes: a) exploração dos recursos naturais para satisfação do mercado externo; b) utopias e conflitos agrários negados e esquecidos; c) assimetria marcante do poder onde o latifúndio significa também a concentração do poder econômico e político marcado por relações de clientelismo e mandonismo. Conclui que o território é encarado como unidade de planejamento ou um método para aplicar uma política pública, não passando de um território normativo que fortalece a hegemonia política e econômica já existente, ou evita confronta-la, contrariando os preceitos de uma política emancipatória.

Ao analisar a emergência e disseminação regional das políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina, Sabourin, Massardier e Sotomayor (2016) questionam

sobre a difusão de um modelo latino-americano específico. Concluem que este modelo tem uma característica de hibridação, tanto das referências teórico-metodológicas, como das modalidades de difusão regional e de implementação nacional das políticas de desenvolvimento territorial rural. Analisando mais aprofundadamente as políticas de quatro países, quais sejam, Argentina, Brasil, Chile e México, os autores apontam quatro características comuns. A primeira se refere ao fato de haver um enfoque ainda setorial com tentativas de integração de objetivos e programas. A política territorial ainda é rural, com algumas tentativas de integração de outros ministérios. Ademais, nos espaços participativos e consultivos ainda predominam as organizações de agricultores familiares. Outrossim, no caso do Pronat, enfatizam que este retomou o modelo do Pronaf Municipal financiando infraestruturas e equipamentos coletivos, o que não chegou a constituir uma alavanca para a inovação produtiva e a organização intermunicipal. Pelo contrário, pelas dificuldades administrativas, para as transferências financeiras da federação para municípios e de gestão dos projetos, o Pronat reproduziu um a criação de estruturas vazias, a exemplo dos projetos especiais de desenvolvimento regional integrados dos anos 70-80. Em segundo lugar, apontam uma hibridação dos referenciais, dos objetivos e dos instrumentos, reverberando numa defasagem ou incompletude do processo de territorialização. No caso do Brasil, é destacado que se trata mais de um processo de descentralização – do MDA e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – do que de territorialização das iniciativas e projetos. A relação entre ministérios e programas não se mostraram claras nem evidentes. Dessa maneira, a transversalidade está pouco presente, pela natureza do público-alvo e dos ministérios mobilizados. Por fim, foi identificado um duplo movimento, descendente, quanto às modalidades de apoio e ascendente, apenas para a identificação dos projetos locais ou dos beneficiários. Em terceiro lugar, ficou evidente o público alvo segmentado, muito restrito à agricultura familiar, associado, no entanto, à luta contra a pobreza. No caso do Brasil, foi observado ainda um paralelo com a política de segurança alimentar, com sua própria regionalização e mecanismo de governança. Categorias excluídas também ficaram evidentes, tais como comunidades indígenas, pescadores artesanais – que estavam amparados no Ministério da Pesca – e trabalhadores sem terra, cujo Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária, poucas vezes mostrou-se ativos nos Colegiados. Em quarto lugar, os autores destacam que as aprendizagens institucionais e a diversificação das representações, são decorrentes da mobilização e exigências da política territorial.

Sabourin (2017) alerta que, apesar da proposta inovadora que traz a abordagem territorial do desenvolvimento rural no Brasil, ainda prevalece uma característica *top-down*, uma postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores da política pública, um significativo afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais. Tais características, junto ao arrefecimento da proposta a partir de 2011, na esfera federal, com consequente enfraquecimento das institucionalidades, desarticulações e frustrações dos atores territoriais, dificultaram o avanço da política territorial, levando a sua total paralização a partir de 2017. São minoria os Colegiados que seguem atuantes. Nesse sentido, o autor alerta que faltou um marco jurídico para os colegiados, pois, sem existência legal há pouca capacidade de administração. Corroboram com este aspecto, Sabourin, Massardier e Sotomayor (2016), quando destacam que essa incompletude vem também do peso das instituições, das estruturas e rotinas administrativas, das constituições federais ou centralizadas, ou seja, de diversas formas de dependência ao caminho do modelo institucional

nacional. Ademais, o financiamento de infraestruturas e equipamentos coletivos não permitiu responder a muitos dos problemas estruturais prioritários identificados nos PTDRS (SABOURIN, 2017).

Delgado e Rocha (2017) apontam inovações e incompletudes da política territorial. Destacam que esta representou uma inovação institucional importante no campo das políticas públicas para o meio rural mas também mostrou-se incompleta, carente de força política e de instrumentos institucionais que lhe permitissem dar sustentabilidade aos processos sociais que pretendia desencadear ou apoiar. Por um lado, introduziu a consideração e propiciou o debate sobre a escala territorial como adequada contemporaneamente para a interação entre os atores sociais, a articulação de políticas públicas e o enfrentamento das questões ambientais e da pobreza, que subvertem as divisões rígidas entre urbano e rural e apontam para os limites da abordagem e da formulação de políticas setoriais. Por outro, não deixou de ser uma política *top-down*, que atribuiu papel pouco expressivo a participação dos atores sociais não estatais nas decisões sobre a implementação, a avaliação e formulação dessas políticas públicas, devido à ausência/impossibilidade de construção de uma burocracia estatal, mesmo que enxuta, adequada à implementação da gestão social e à formulação de propostas de desenvolvimento rural e a ausência de um marco jurídico para os territórios recém-criados.

O que se pode depreender das análises acima expostas é que a política territorial brasileira representou um avanço em relação às políticas centralizadas e focadas nos espaços luminosos (SANTOS, SILVEIRA, 2001), implementadas pelos governos até a década de 1990, uma vez em que passa a focar nos espaços opacos, possibilitando maior participação política da população nas discussões concernentes ao seu desenvolvimento. Entretanto, muitos desafios ainda precisam ser superados, de modo que os atores sociais se tornem atores políticos, tornando-se protagonistas e autônomos nas ações e decisões sobre seu desenvolvimento. Assim sendo, a seguir pretende-se ilustrar algumas dessas questões com base no estudo empírico realizado.

GOVERNANÇA E GESTÃO SOCIAL EM TRÊS COLEGIADOS TERRITORIAIS NA REGIÃO SUL DO BRASIL

Para analisar empiricamente os mecanismos de governança e a gestão social promovida pela política territorial brasileira, foram pesquisados o território da cidadania Cantuquiriguaçu no Paraná e os territórios rurais Oeste Catarinense em Santa Catarina e Litoral RS no Rio Grande do Sul. Trata-se de um estudo de caso de caráter qualitativo. Foram realizadas 23 entrevistas com membros dos colegiados territoriais durante o primeiro semestre de 2018. Para tal, foi aplicado um questionário dividido em duas partes. A primeira, consistia em questões fechadas, com escala Likert, cujas opções de respostas variavam numa escala de 1 (discordância total) a 4 (concordância total). Seus resultados foram apurados a partir da média simples das respostas dadas pelos entrevistados. Este instrumento é baseado em estudo anterior de Dallabrida (2015), o qual buscou investigar a situação, os desafios, e as

possibilidades de avanços em relação à participação social nos processos de decisão que ocorrem em experiências de governança territorial brasileiras e portuguesas. A segunda parte, consistiu em questões abertas acerca dos avanços e desafios da política territorial brasileira.

No que se refere ao questionário tipo Likert, as 29 questões que o compunham foram organizadas em quatro dimensões: (1) atores, poderes e relações, para referir-se às características dos processos de governança territorial que envolvem o relacionamento entre atores; (2) processos de decisão, relativos aos aspetos decisionais da governança; (3) coordenação de políticas, referindo-se às formas de articulação das políticas nos territórios; e (4) resultados dos processos de governança territorial, abrangendo os princípios que digam respeito aos impactos territoriais das políticas (DALLABRIDA, 2015)[3]

No que se refere a estas dimensões, a gráfico a seguir demonstra que a melhor avaliada diz respeito a (I) tomada de decisões, seguida de (II) resultados da governança territorial, (III) atores, poderes e relações e, com pior avaliação (IV) relações e coordenação de políticas. O resultado quanto a melhor e pior dimensão na percepção dos entrevistados corresponde ao mesmo resultado encontrado por Dallabrida (2015).

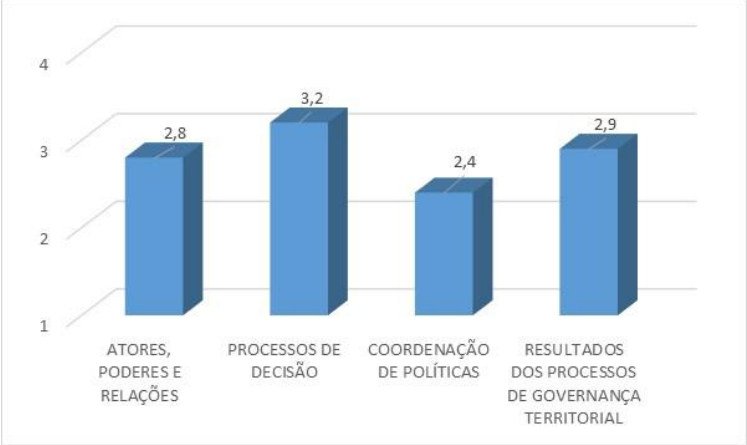


Figura 1. Governança territorial e suas dimensões nos territórios Cantuquiriguaçu, Oeste Catarinense e Litoral RS.
Fonte: trabalho de campo, 2018.

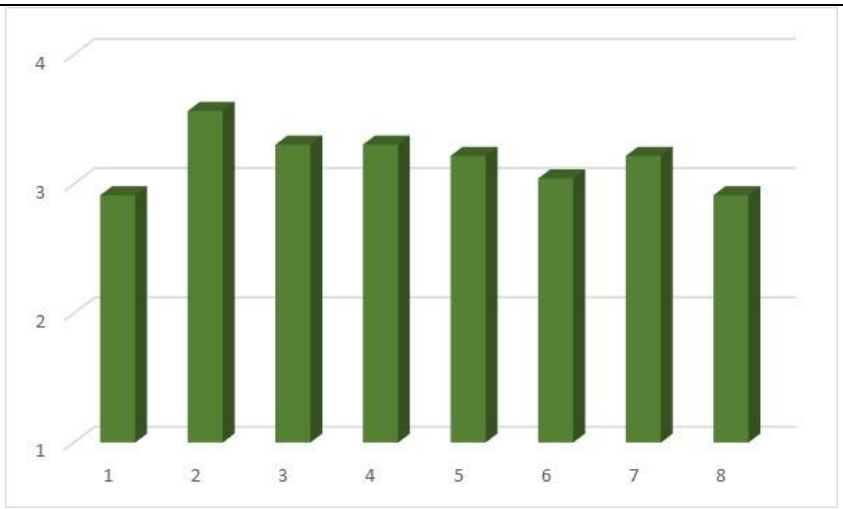
O fato de a dimensão Processo de decisões ser a melhor avaliada, vai ao encontro dos apontamentos sobre o maior ganho obtido com a política territorial, qual seja, o diálogo estabelecido entre os diversos atores territoriais, muitos dos quais, até aquele momento, nunca haviam atuado conjuntamente. Os trechos a seguir ilustram um relativo consenso em torno desta percepção:

> *De positivo foi essa ação integrada, o debate, a possibilidade de ter uma instância de debate juntando o poder público e organizações sociais. Isto foi o positivo, que aí a gente mesmo tendo conflitos de ideias, a gente conseguiu dialogar e ter um debate organizacional* (membro da sociedade civil no Colegiado territorial, 2018).

[3] Para mais detalhes e aprofundamento do referencial teórico mobilizado para a organização das dimensões da governança territorial apreendidas, consultar Dallabrida (2015).

> *De positivo trouxe, na minha avaliação, é essa coisa do espaço, de discutir a região, da articulação das entidades, de reunir, de olhar o capital social que a gente tem nessa determinada região, que estava solto, cada um fazendo a sua função, e que deu uma unidade, de certa forma, num determinado processo* (membro da sociedade civil no Colegiado territorial, 2018).

Além desta dimensão ser a melhor avaliada pelos membros dos Colegiados, também mostrou mais equilíbrio entre suas variáveis. A mais bem avaliada refere-se a **(2)** *decisões são tomadas de uma forma democrática, respeitando o posicionamento de todos* (3,6), que é também a que recebeu melhor avaliação dentre todas as variáveis. Com avaliação 3,3 estão **(3)** *comportamento de responsabilidade coletiva entre os membros, com contribuição de todos para atingir os fins comuns* e o *posicionamento dos membros,* ***(4)*** *em situações em que não é possível atender os interesses de todos, caracteriza-se pela prática da cooperação, negociação e partilhamento, em pé de igualdade*. Já nesta dimensão, receberam as piores avaliações, **(1)** *os membros participantes representam adequadamente o setor que os indicou, consultando os seus pares antes tomar decisões* e **(8)** *houve o empoderamento de todos os atores que participam do Colegiado*, com 2,9, conforme gráfico a seguir:

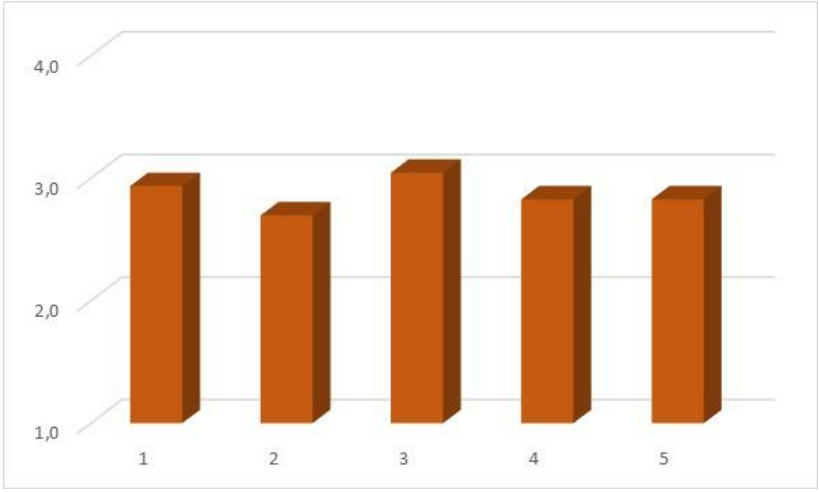


Legenda:

1. Os membros participantes representam adequadamente o setor que os indicou, consultando os seus pares antes tomar decisões.
2. As decisões são tomadas de uma forma democrática, respeitando o posicionamento de todos.
3. Há um comportamento de responsabilidade coletiva entre os membros, com contribuição de todos para atingir os fins comuns.
4. O posicionamento dos membros, em situações em que não é possível atender os interesses de todos, caracteriza-se pela prática da cooperação, negociação e partilhamento, em pé de igualdade
5. Há transparência e formas de comunicação acessíveis a todos, dando oportunidade aos membros de supervisionar e fiscalizar as ações e decisões.
6. Os membros do Colegiado demonstram capacidade de refletir, analisar e rever práticas habituais (tecnologias, processos e resultados), com vista a avançar nas decisões.
7. As lideranças ou dirigentes demonstram possuir capacidade de governar em rede, através de decisões negociadas entre os membros
8. Houve o empoderamento de todos os atores que participam do Colegiado

Figura 2. Processos de decisão nos territórios Cantuquiriguaçu, Oeste Catarinense e Litoral RS
Fonte: trabalho de campo, 2018.

A segunda melhor avaliação foi atribuída à dimensão Resultados dos processos de governança territorial. Esta tem na variável **(3)** *atuação do Colegiado favorece a interação, a comunicação entre os membros, a aprendizagem coletiva e a adoção de posturas inovadoras*, sua melhor avaliação: 3,0. Já a pior avaliação foi atribuída à **(2)** *atuação do Colegiado favorece a maximização dos efeitos das políticas no território, atendendo as expectativas dos seus membros*, 2,7.



Legenda:
1. Os resultados da atuação do Colegiado atendem à pluralidade de interesses, crenças, tradições e dilemas dos grupos envolvidos.
2. A atuação do Colegiado favorece a maximização dos efeitos das políticas no território, atendendo as expectativas dos seus membros.
3. A atuação do Colegiado favorece a interação, a comunicação entre os membros, a aprendizagem coletiva e a adoção de posturas inovadoras.
4. A atuação do Colegiado, favorece a que todos os atores percebam que sua participação foi decisiva para atingir os resultados alcançados.
5. Como fim último, as ações desenvolvidas no Colegiado contribuem para a melhoria da coesão social e o desenvolvimento territorial, nas suas dimensões sociocultural, econômica e ambiental.

Figura 3. Resultados dos processos de governança territorial nos territórios Cantuquiriguaçu, Oeste Catarinense e Litoral RS
Fonte: trabalho de campo, 2018.

Considerando as falas dos entrevistados, é possível inferir que o processo de diálogo entre atores que anteriormente ao Colegiado pouco ocorria, representa um momento de trocas, de aprendizagem coletiva, de empoderamento dos atores, implicando em posturas inovadoras dada pela própria perspectiva territorial. Já a discordância registrada quanto a maximização dos efeitos das políticas no território, atendendo as expectativas dos seus membros parece ter relação com os escassos recursos alocados à política. Ou seja, apesar do rico debate estabelecido entre atores territoriais, os resultados práticos dessa concertação eram consideravelmente sutis:

> *Um dos grandes debates e críticas que teve na região é muita atividade de meio. Muito debate, muita reunião, muita discussão, muita... Agora na vida prática... se tu fosse apalpar, não tinha nada concreto* (membro da sociedade civil no Colegiado territorial, 2018).

Em penúltima colocação, está a dimensão Atores, poderes e dimensões, ilustrado pelo gráfico a seguir. É possível destacar que a média final mais elevada foi de 3,3 na variável **(3)** *processo de liderança feito de forma desconcentrada e distribuída entre os seus membros*; seguida da **(1)** *adequada distribuição de responsabilidades e competências entre os membros do Colegiado* (3,1) e as **(2)** *ações são pensadas e executadas de forma articulada entre atores e instituições, predominando a tranquilidade nas relações* (3,0), com avaliações positivas predominando (notas 3 ou 4), a exemplo do que é expresso a seguir:

> *Acho que o que motivou bastante foi o poder público e a sociedade civil estarem juntos decidindo os assuntos afins. E aí as diferentes partes da sociedade se conhecerem. Os diferentes grupos se conhecerem. Não concordavam nunca com as mesmas coisas, mas já estavam abertos ao diálogo. As pessoas ainda hoje se encontram, lembram do território. Os momentos que eram propiciados também para esses encontros, eram momentos bem elaborados, que permitiam a discussão, né, uma mediação boa de... de conflito, que permitia que todos dessem as suas ideias* (membro do Estado no Colegiado territorial, 2018).

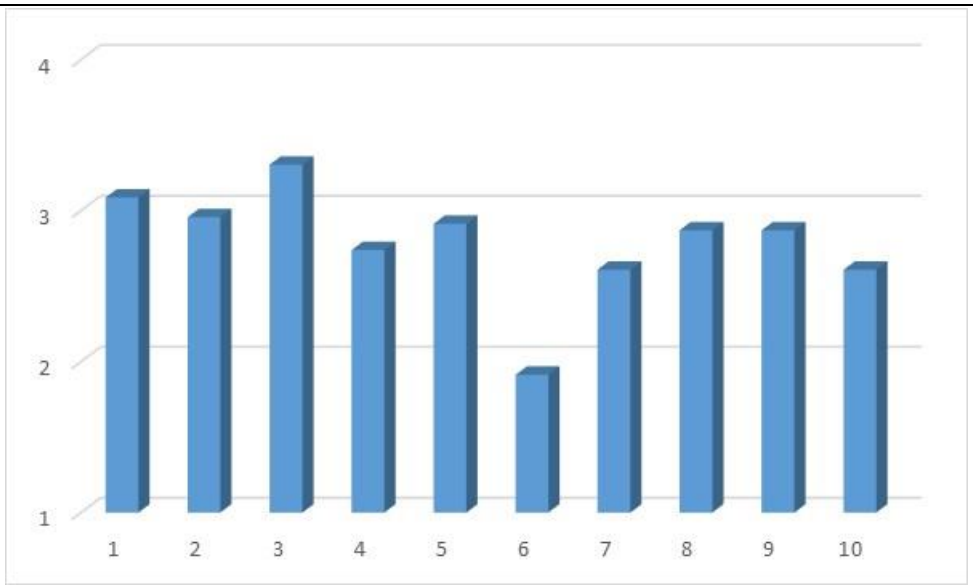
Já a variável com pior avaliação nesta dimensão refere-se a **(6)** *atores que representam setor empresarial com postura responsável social e ambientalmente* (1,9), o que evidencia muito mais a discreta participação do setor empresarial, do que propriamente a falta de preocupação socioambiental. Em seguida, a variável **(7)** *atores e instituições demonstram facilidade em aceitar as mudanças, conseguindo adaptar-se aos novos desafios* (2,6). Um desafio recorrente nas falas remete ao poder público passar a atuar numa perspectiva para além do recorte municipal:

> *...não foi fácil no nosso território convencer as Prefeituras, por exemplo, de que o recurso não fosse só para ela, ou não fosse por Prefeitura, que de fato deveríamos pensar um desenvolvimento do território* (membro da sociedade civil no Colegiado territorial, 2018).

Outro desafio relacionava-se ao fato de que o recurso, por vezes, era a principal motivação para a participação dos atores no Colegiado, tal como apontado em Oliveira, Perafán e Conterato (2013) e expresso a seguir:

> *...quando tinha recurso a briga era boa, no sentido de participação. Era boa. E começou a diminuir o dinheiro (...) porque as pessoas se movem pelo recurso, é impressionante isso, né* (membro do Estado no Colegiado territorial, 2018).

> *... os atores tanto da sociedade civil como do poder público se moviam a partir da quantidade de recursos que vinha para a região* (membro da sociedade civil no Colegiado territorial, 2018).



Legenda:
1. No Colegiado, há uma adequada distribuição de responsabilidades e competências entre seus membros.
2. As ações são pensadas e executadas de forma articulada entre atores e instituições, predominando a tranquilidade nas relações.
3. O processo de liderança é feito de forma desconcentrada e distribuída entre os seus membros.
4. O Estado tem assumido o papel de orientador principal do conjunto de atores.
5. Os atores que representam a sociedade civil no seu colegiado possuem uma participação ativa.
6. Os atores que representam setor empresarial no seu colegiado têm assumido uma postura responsável social e ambientalmente.
7.Os atores e instituições demonstram facilidade em aceitar as mudanças, conseguindo adaptar-se aos novos desafios
8. O Colegiado é ouvido e/ou participa de outras instâncias governamentais ou não governamentais
9. A atuação do Colegiado se restringe a dar destino aos recursos do Proinf.
10. Mudanças importantes ocorreram ao longo da política territorial, adequando as normas da política às realidades territoriais.

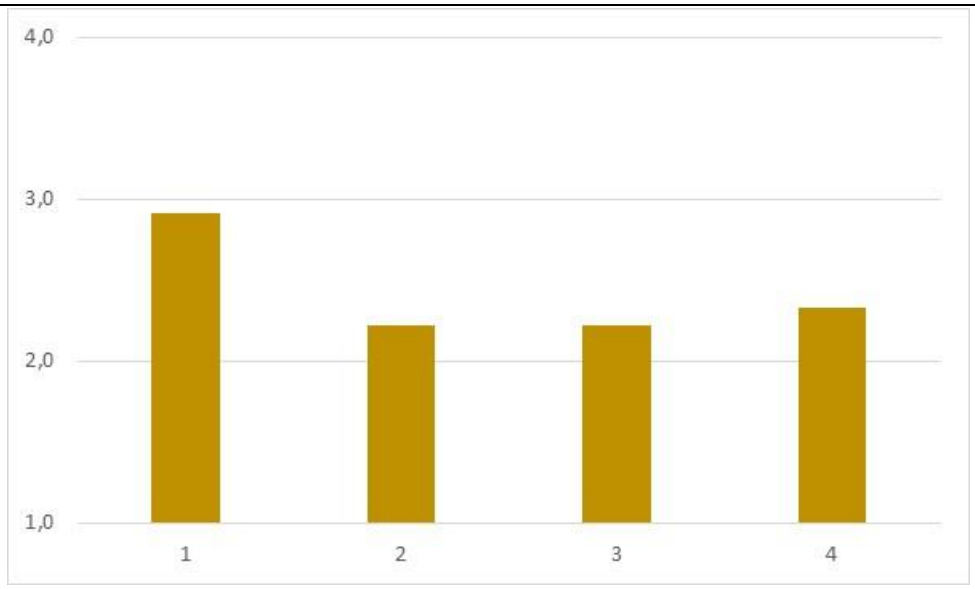
Figura 4. Atores, poderes e relações nos territórios Cantuquiriguaçu, Oeste Catarinense e Litoral RS
Fonte: trabalho de campo, 2018.

Por fim, a dimensão com pior avaliação refere-se a Relações e coordenação de políticas, na qual ficou evidente que houve pouco diálogo e interação com outras políticas públicas e instancias de planejamento e gestão do desenvolvimento, bem como entre distintas ações e atores dos territórios. Isso encontra correspondência, por exemplo, na percepção sobre a participação do setor empresarial nos colegiados, praticamente inexistente. Outrossim, corrobora os apontamentos de Sabourin, Massardier e Sotomayor (2016) sobre o público alvo segmentado, muito restrito à agricultura familiar. As falas a seguir ilustram a falta de coordenação dos atores no sentido de fortalecer a dinâmica territorial:

> *...porque o deputado continuava com o seu esqueminha, as Prefeituras com seu esqueminha...E o território não... estava acima do bem e do mal* (membro da sociedade civil no Colegiado territorial, 2018).

> *Porque às vezes, a gente estava discutindo o território, daí vinha uma ação da mesorregião, aí vinha uma ação de outra instância. E mesmo o governo estadual com as Agências de Desenvolvimento Regional, cada um tinha um desenho geográfico, uma divisão. Era muita sobreposição também de espaços* (membro do Estado no Colegiado territorial, 2018).

Nessa dimensão obteve pior avaliação*: **(2)** integração entre as ações territoriais, integrando atividades e setores* e **(3)** *integração das ações e políticas das diferentes instâncias de governo, evitando sobreposição destas no mesmo território*, com 2,2. Melhor avaliada está **(1)** *as ações favorecem a descentralização de forma a agregar novas temáticas ou políticas também relevantes* (2,9) e **(4)** *as políticas adotadas produzem os resultados esperados, com base nos objetivos que o Colegiado propôs no seu PTDRS* (2,3).



Legenda:
1. No Colegiado, as ações favorecem a descentralização de forma a agregar novas temáticas ou políticas também relevantes.
2. Ocorre integração entre as ações territoriais (seja do setor público ou privado), integrando atividades e setores envolvidos.
3. Ocorre integração das ações e políticas das diferentes instâncias de governo, evitando sobreposição destas no mesmo território.
4. As políticas adotadas produzem os resultados esperados, com base nos objetivos que o Colegiado propôs no seu PTDRS

Figura 5. Coordenação de políticas públicas nos territórios Cantuquiriguaçu, Oeste Catarinense e Litoral RS
Fonte: trabalho de campo, 2018.

Pelo exposto, pode-se verificar que, tal como aponta Fischer (2002), a gestão social é um campo com práticas híbridas e contraditórias, sendo que no caso analisado, nem sempre a solidariedade é o que prevalece nas relações, dados os conflitos de interesse apontados pelos entrevistados. Entende-se ainda, que os colegiados territoriais representaram um avanço significativo no que concerne à participação dos atores locais/regionais nos espaços de governança territorial, entretanto, mas ainda carecem avançar no sentido de empoderar estes atores de modo a lhes dar maior autonomia e emancipação nas decisões a ações territoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ponto a se chamar atenção nestas considerações, diz respeito ao fato da política territorial estar abarcado atores e regiões que até recentemente, não haviam sido foco de políticas de desenvolvimento, muito menos com o protagonismo que a política territorial se propôs a possibilitar aos atores locais/regionais. As avaliação dos atores territoriais entrevistados, em geral são positivas, uma vez que a média das notas atribuídas gira em torno de 2,8 – variando de 2,4 a 3,2 – numa escala de 1 a 4. Nenhuma dimensão ficou com médias finais 1 e 2.

Não obstante, é reconhecido que que os colegiados territoriais são ainda iniciativas muito incipientes de gestão social e governança territorial. Exemplo claro desta observação é o fato de poucos serem os colegiados que permanecem atuantes desde a paralização do Pronat e PTC.

O que se observou *in loco*, é um reconhecimento por parte dos entrevistados, da importância da concertação social promovida a partir da dinâmica dos colegiados territoriais, muito embora esta concertação ocorra muito mais horizontalmente, entre atores da escala local/regional, do que verticalmente, entre atores de múltiplas escalas. Há um diálogo mais coeso entre atores representativos da sociedade civil, do que entre estes e os representativos do Estado em suas múltiplas escalas.

Assim, parece se manter ainda uma heteronomia dos atores locais/regionais para com o Estado, inclusive em decorrência de relatos que apontam características *botton-up* da política territorial, na medida em que permitem pouca margem de manobra devido a limites impostos pelas institucionalidades. Referimo-nos por exemplo, ao fato de os recursos financeiros serem executados pelos governos municipais, que não raro, se dizem limitados, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a implementar os recursos para além do território municipal. Também há uma dependência considerável das ações territoriais para com os recursos do Proinf, linha de crédito que financia a política territorial. Ainda são raras as estratégias que buscam outras fontes de financiamento e parcerias para além das territoriais com a finalidade de viabilizar os projetos.

Se levarmos em consideração que a intersecção conceitual entre gestão social e governança territorial se refere a participação dos atores locais na concepção e na realização de ações coletivas, podemos dizer que em diferentes graus, este processo vem se dando na escala territorial definida pelo Pronat/PTC. Porém, por uma lado, observa-se uma prevalência da ação da sociedade civil nas discussões dos Colegiados, que no entanto, não reverbera em autonomia desta mesma sociedade. Por outro lado, o Estado, na escala federal, ainda mostra-se um ator privilegiado, principalmente por ser a principal, senão a única fonte de recursos para a implementação dos projetos territoriais.

Por sua vez, se considerarmos a definição de gestão social nos documentos oficiais da política territorial, verifica-se que esta prevê a interação entre Estado e empresários, o que de fato não ocorreu nos Colegiados analisados. Nestes documentos, a gestão é compreendida como uma maneira de gerir assuntos públicos, relacionados ao desenvolvimento das áreas

rurais, baseado em sistemas descentralizados, com forte participação, maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede.

Analisando essa definição, o que se pôde averiguar empiricamente, é que a dinâmica dos Colegiados permitiu gerir assuntos públicos, expressos nos PTDRSs, sendo que os planos, em geral, segundo os entrevistados, orientaram as ações dos Colegiados. No entanto, estes assuntos públicos muito se restringiram à destinação dos recursos provindos do Proinf. O Colegiado representou um sistema descentralizado de gestão, tal como já apontaram Sabourin, Massardier e Sotomayor (2016), porém, pouco se avançou na territorialização das iniciativas e projetos, seja por predominar uma lógica municipalista das ações, seja pelo fato de parte das ações já virem definidas e delimitadas pelas escalas superiores de gestão. Quanto a fluidez e densidade de informação, foram verificadas avaliações positivas, na variável transparência e formas de comunicação acessíveis a todos, dando oportunidade aos membros de supervisionar e fiscalizar as ações e decisões. Importante ressaltar que os projetos Cais e Nedets, de alguma forma, contribuíram nesse processo, na medida em que permitiram a sistematização e acesso a informações por meio do SGE, além do apoio à gestão social e inclusão produtiva promovida pelo projeto Nedets. Já quanto ao estabelecimento de parcerias e de articulações em rede, parece ser uma das dimensões que menos avançou, uma vez que os Colegiados pouco consolidaram parcerias para além de seus espaços de discussão, o que resulta na sua não continuidade, após a paralisação da política, tal como já mencionado.

Enfim, pode-se concluir que a gestão social, proposta pela política territorial, por meio dos mecanismos de governança denominados colegiados territoriais mostram avanços em relação às capacidades estatais e à construção de formas sociais mais aptas a atender as aspirações da coletividade locais/regionais. No entanto, evidencia-se um longo caminho a ser trilhado no sentido de tornar a tomada de decisão, sem coerção, inteligível, dialógica, de modo a promover emancipação e autonomia dos atores locais/regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADIB, Alberto Renault. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: guia para o planejamento. Brasília: IICA Brasil, 2005.

BANDEIRA, Pedro S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional**: determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC 2000. v. 1, p. 23-28

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K; COSTA, R. K.; SILVEIRA, C. B. (orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (orgs). **Compreendendo a complexidade**

sócio espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

BRASIL. **Portal da cidadania**. 2011. Disponível em: <http://http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>. Acesso em 10 jul. 2011.

BRASIL. **Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial**. Brasília: MDA/SDT, 2004. Disponível em:<http://www.facesdobrasil.org.br/.../239-programa-nacional-de-desenvolvimento-...>. Acesso em nov. de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para a gestão social dos territórios rurais**. Guia para a organização social. Documentos de Apoio, nº 3. Brasília, março de 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília: MDA/SDT, 2005 (Documento Institucional nº 3).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientações gerais para a elaboração e qualificação do PTDRS** – Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Brasília: MDA/SDT/DETER/CGPT, agosto de 2009.

CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA; Valdir Roque. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v.9, n.3, p. 313-353, set-dez/2013.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Fundamentos teóricos da gestão social**. (Tese) Programa de Programa de Pós-Graduação em Administração. Lavras: UFLA, 2011.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTENBERNDER, Pedro Luis; BIRKNER, Walter Marcos K. A experiência de descentralização político-administrativa dos estados de SC e RS: concepções, percepções e síntese avaliativa. **Desenvolvimento Regional em Debate**. Canoinhas, Ano 1, n. 1, p.40-64, dez., 2011

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. 215, n.2, 2015.

_____. (org). **Governança Territorial e Desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DASÍ, Joaquin Farinós. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", **Boletín de la A. G. E.**, Madrid, n. 46, 2008, p.11-32.

DELGADO, Giordano N.; ROCHA, Betty Nogueira. Governança territorial e gestão social: In: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges. **Questões agrárias, agrícolas e rurais**: conjunturas e políticas públicas. 1. ed. Rio de Janeiro : E-Papers, 2017.

FAVARETO, A da S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão** – do agrário ao territorial. São Paulo: USP. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, 2006.

FÁVARO, Jorge Luiz. **Geografia da política de desenvolvimento territorial rural**: sujeitos, institucionalidades, participação e conflitos no território da cidadania Paraná Centro. (Tese) Programa de Pós-graduação em Geografia. Curitiba, 2014.

FERRÃO, João. Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Prospectiva e Planeamento**, Vol. 17, 2010, p. 129-139.

FISCHER T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9., 2003, Salvador. **Anais**... Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.

FURTADO, Celso. **Os desafios da nova geração**. Jornal dos Economistas, n.179, p.3-4, jun., 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/celsofurtado/pdfs/os_desafios_da_nova_geracao.pdf>. Acesso em nov.2018.

_____. **Um projeto para o Brasil**. 5 Ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

JUNQUEIRA, L. A. P.; NASCIMENTO, C. M. do. Rede e capital social na gestão da Pastoral da Criança. In: CANÇADO, A. C; SILVA JUNIOR, J. T.; TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social**: aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012, p. 37-56.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RUCKERT, A. A. Reforma do estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **Geousp**, São Paulo, n. 17. p. 79-94, 2005. Disponível em: <www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp17/index.html>. Acesso em: nov. de 2013.

OLIVEIRA, Carlos D.; PERAFÁN, Mireya E.; CONTERATO, Marcelo A. Percepção de atores sociais sobre gestão estratégica e gestão social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, Ano 3, n. 2, p. 154-175, out. 2013.

OLIVEIRA, C. D. S.; PERAFÁN, M. E. V. **Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. In: Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém: Rede de Estudos Rurais, 2012.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais**: uma análise comparativa de programas federais. Revista Sociologia Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Elson Luciano Silva , et al. **Governança territorial**: conceito, fatos e modalidades. Rio Claro: UNESP/IGCE : Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

SABOURIN, Eric. **Desenvolvimento territorial e políticas públicas no Brasil**. 2017. Disponível em <http://agritrop.cirad.fr/584046/1/Sabourin%20politicas%20de%20DTR%20Juazeiro%20UFCA.pdf>. Acesso em: Jan/2018.

SABOURIN, Eric Pierre; MASSARDIER, Gilles; SOTOMAYOR, Octavio. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação **Mundos Plurales**. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. v. 3, v.1, p. 75-98, mayo 2016.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil** – território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

TENÓRIO, F.F. **Gestão Social**: uma perspectiva conceitual. In: TENÓRIO, F.F. Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social. Ijuí: Unijui, 2008, p. 13-38.