

Luciane Ferreira Cardoso

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO:
AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA
CIDADANIA NO MEIO OESTE CONTESTADO A PARTIR DA
TEORIA DA GESTÃO SOCIAL**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Administração.
Orientador: Prof. Dr. Luís Moretto
Neto

Florianópolis
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca
Universitária da UFSC.

Cardoso, Luciane Ferreira

Desenvolvimento Local e Participação : Avaliação das ações
do Programa Territórios da Cidadania no Meio Oeste
Contestado a partir da teoria da Gestão Social / Luciane
Ferreira Cardoso ; orientador, Luís Moretto Neto -
Florianópolis, SC, 2013.

181 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em
Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Desenvolvimento Territorial. 3.
Gestão Social. 4. Cidadania. 5. Territórios da Cidadania.
I. Moretto Neto, Luís. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III.
Título.

Luciane Ferreira Cardoso

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO:
AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA
CIDADANIA NO MEIO OESTE CONTESTADO A PARTIR DA
TEORIA DA GESTÃO SOCIAL**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Administração”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração.

Florianópolis, 7 de fevereiro de 2013.

Prof. Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Dr.^a
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Luís Moretto Neto, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Andressa Sasaki Vasques Pacheco, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Marcus Vinicius Andrade de Lima, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Carla Cristina Dutra Búrigo, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Paulo Otolini Garrido, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho aos meus pais, irmãos, esposo e amigos que de muitas formas me incentivaram e ajudaram para que sua concretização fosse possível.

AGRADECIMENTOS

Aos Professores do CPGA/UFSC pela colaboração em minha formação e, em especial, ao professor Luís Moretto Neto, meu orientador nesta pesquisa, agradeço todos os ensinamentos passados ao longo do curso de Mestrado. A oportunidade de desempenhar o estágio-docente ao seu lado foi uma experiência valiosa, e que me fez ter certeza de que quero seguir nesta carreira. Obrigada também pelo apoio, consideração e respeito que sempre demonstrou aos seus alunos.

Aos professores Eloise Helena Livramento Delagnello, Maria Éster Menegasso e Paulo Otolini Garrido, por fazerem parte da minha banca de qualificação, trazendo imensa contribuição ao andamento desta pesquisa.

Aos professores Andressa Sasaki Vasques Pacheco, Marcus Vinicius Andrade de Lima, Carla Cristina Dutra Búrigo e novamente Paulo Otolini Garrido, por aceitarem o convite para integrar minha banca de Mestrado, dando-me a oportunidade de também aprender muito com eles.

Aos colegas do Grupo de Estudos em Gestão Social, da UFSC, e do Projeto “Gestão Social: Ensino, Pesquisa e Prática”, com coordenação nacional do Prof. Fernando Guilherme Tenório, da EBAPE/FGV, agradeço pelo aprendizado conjunto e companheirismo ao longo desses dois anos de caminhada.

Obrigada também à senhora Marize Coletti, coordenadora de Projetos Sociais da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense, ao senhor Marildo Proner, servidor do Escritório Municipal de Joaçaba da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina e à senhora Sueli Bernardi, coordenadora regional do Sebrae Meio Oeste, pela importante ajuda que deram durante a pesquisa de campo.

Meus sinceros agradecimentos.

“Os grandes projetos nacionais são importantes para promover um mínimo de equilíbrio entre as regiões, mas, não são eficazes sem uma contrapartida local”.

M. Arretche)

RESUMO

O Governo Federal, por meio do Programa Territórios da Cidadania, tem fomentado ações descentralizadas e participativas, visando maior desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem nos territórios rurais do Brasil. Uma vez que o programa credita à gestão social um papel fundamental na articulação do desenvolvimento desses territórios, neste trabalho buscou-se analisar o Programa Territórios da Cidadania na região Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina, considerando a presença da gestão social nos espaços de decisão do Colegiado Territorial e a participação dos atores sociais nesse processo. A pergunta que norteou a presente investigação foi: há, de fato, abertura dos espaços de decisão à comunidade local no âmbito do programa? A metodologia escolhida para realizar o estudo constituiu-se, em primeiro momento, de uma análise bibliográfica e documental, seguida da pesquisa empírica, onde foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, com questões abertas, junto a membros e ex-membros do Colegiado Territorial na região Meio Oeste Catarinense. A análise dos dados coletados foi feita conforme a Matriz de Análise de Categorias de processos decisórios participativos, desenvolvida por Tenório et al (2008). As categorias estudadas foram: Processo de discussão, Inclusão, Pluralismo, Autonomia e Bem Comum. Os resultados mostram que existe abertura parcial na tomada de decisão. Os representantes do Estado, em sua maioria, defendem que os atores estão comprometidos e que a metodologia ajuda o grupo a crescer. Já os representantes da sociedade civil argumentam que interesses privados ainda se sobrepõem aos coletivos, e que muitas vezes a tomada de decisão é centralizada entre uma minoria. Além disso, relatos apontam para ação pouco efetiva por parte da comunidade local, devido à incompreensão da necessidade de participação conjunta com o poder público, muito provavelmente explicada pela novidade do programa. Apesar das inúmeras divergências e conflitos relatados pelos membros do Colegiado, todos demonstraram orgulho em fazer parte da gestão dessa política, e mais importante, reconhecem que houve abertura dos espaços de decisão após implantação do programa, embora não como gostariam. Diante disso, aponta-se para a necessidade de se desenvolver estratégias de maior envolvimento dos segmentos da sociedade e dos próprios delegados, valorizando a cidadania deliberativa e a gestão social do processo. Nessa perspectiva, o fortalecimento dos processos de comunicação internos (definição dos objetivos e papéis de cada um) e externos (transparência dos atos), também pode auxiliar no fortalecimento do Programa. Acredita-se que essas ações específicas, conjuntamente do amadurecimento gradual dos delegados, e de um maior número de projetos implantados na região, a prática tornar-se-á mais legítima, representando o anseio dos cidadãos e por eles sendo de fato reconhecida.

Palavras-chave: Desenvolvimento Local. Gestão Social. Território da Cidadania. Meio Oeste Contestado.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Government, through the 'Territórios da Cidadania' Program, has fostered decentralized and participatory actions, aiming more sustainable and social development of people living in rural areas of the country. The Program gives a key role for social management in the development of the territories. Therefore, in this dissertation we have analyzed the program in 'Meio Oeste Contestado' region, on Santa Catarina State, considering presence of social management in decision-making of Territorial Commission and participation of social actors in process. The methodology chosen to conduct the study consisted, initially, of a bibliographical and documental analysis, followed by empirical research, which was carried out semi-structured interviews of Territorial Commission members and ex-members. The data analysis was done according to Matrix Analysis Categories participatory decision-making processes, developed by Tenorio et al (2008). The results show that there is partial opening in decision making. The state representatives mostly argue that the actors are committed and that methodology helps the group grow up. Representatives of civil society says that private interests still outweigh the collective, and that often the decision-making is centralized among a minority. Reports point to a weak local community action, due to misunderstanding of needs for joint participation with society. Despite disagreements and conflicts reported, everyone recognizes that open spaces were taken after implementation of the program, though not as they would like. Therefore, it needs strategies that involve society and delegates, valuing citizenship and social management in process. Strengthening of internal communication processes (definition of objectives and roles of each) and external (transparency of actions), can also help strengthen the program.

Keywords: Local development. Social Management. Territory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Recorte Geográfico da Pesquisa: Território Meio Oeste Contestado	31
Figura 2 - Municípios selecionados para a pesquisa: Compreendidos pela AMMOC.	32
Figura 3 - Os cinco pilares do Desenvolvimento Sustentável.....	51
Figura 4 - As quatro dimensões do IDMS da FECAM.	57
Figura 5 - Composição do IDMS.	58
Figura 6 - Ciclo de Política Pública de Howlett e Ramesh.	67
Figura 7 - Ministérios e Órgãos Federais que atuam no PTC.	107
Figura 8 - Instâncias de Gestão do PTC.....	109
Figura 9 - O ciclo de planejamento e gestão do PTC.....	112
Figura 10 - Eixos de Ação dos Ministérios envolvidos.	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos entrevistados por setor econômico e vínculo com o Território.	95
Tabela 2 - Categorias qualitativas de análise.	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios do Novo Serviço Público.	71
Quadro 2 - Características das abordagens qualitativa e quantitativa.	88
Quadro 3 - Objetivos específicos X Instrumentos de Pesquisa.	93
Quadro 4 - Composição e Atribuições das Instâncias de Gestão do PTC.	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAI – Associação dos Municípios do Alto Irani
AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável
CMDR – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CODETER – Colegiados de Desenvolvimento Territorial
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FECAM – Federação Catarinense de Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDMS – Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Catarinenses
IDS – Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
MEC – Ministério da Educação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTC – Programa Territórios da Cidadania
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	27
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA	27
1.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	30
1.3 JUSTIFICATIVA	32
1.4 OBJETIVOS	35
1.4.1 Objetivo Geral	35
1.4.2 Objetivos Específicos	35
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	37
2.1 DELIMITANDO O CONCEITO DE TERRITÓRIO	37
2.2 DESENVOLVIMENTO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TEMÁTICA E DIFERENTES VISÕES	46
2.2.1 A abordagem sustentável do desenvolvimento	48
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS	59
2.3.1 Tipos de Políticas Públicas	62
2.3.2 O ciclo de uma Política Pública	66
2.3.3 Um novo modelo de Administração Pública voltado à sustentabilidade: a Teoria do Novo Serviço Público	68
2.3.4 Inclusão da abordagem territorial nas Políticas Públicas: do global para o local	73
2.4 PENSANDO OS TERRITÓRIOS A PARTIR DA GESTÃO SOCIAL	78
2.4.1 Gestão Social: Conceitos e delimitações	78
3 METODOLOGIA	87
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO	87
3.2 UNIVERSO DO ESTUDO	89
3.3 COLETA DE DADOS	90
3.4 ANÁLISE DOS DADOS	96
3.5 DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	99
4 RESULTADOS E RESPECTIVAS DISCUSSÕES	101
4.1 HISTÓRICO DA REGIÃO MEIO OESTE CONTESTADO	101
4.2 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO	106

4.3 UM OLHAR SOBRE O TERRITÓRIO A PARTIR DA MATRIZ DE ANÁLISE DE CATEGORIAS DE PROCESSOS DECISÓRIOS PARTICIPATIVOS.....	117
4.3.1 Processo de Discussão: instâncias participativas	117
4.3.2 Inclusão: espaços de decisão, aceitação social, política e técnica	123
4.3.3 Pluralismo: diferentes atores e diferentes pontos de vista na tomada de decisão	130
4.3.4 Autonomia: iniciativa das proposições e o interesse dos beneficiários.....	133
4.3.5 Bem-comum: bem-estar social e aprovação cidadã....	138
5. CONCLUSÕES	141
REFERÊNCIAS	145
APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS DELEGADOS ESCOLHIDOS PARA A PLENÁRIA TERRITORIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO - REGIÃO DA AMMOC	167
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MEMBROS DO COLEGIADO TERRITORIAL E ENVOLVIDOS	171
ANEXO A – MATRIZ DE INDICADORES IDMS - FECAM	173
ANEXO B – DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008.....	175
ANEXO C – DECRETODE 23 DE MARÇO DE 2009	179

1. INTRODUÇÃO

Nesta introdução são apresentados o problema de pesquisa, sua justificativa e a delimitação do estudo, assim como os objetivos geral e específicos e a suposição sobre o problema, com a finalidade de melhor investigá-lo. Cabe, no entanto, uma breve introdução à temática e ao objeto de estudo.

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Nas diferentes discussões sobre desenvolvimento é recorrente tratar do tema das desigualdades regionais, principalmente quando a questão do território vem tornando-se uma dimensão pertinente tanto no campo acadêmico quanto político. Mesmo diante dos avanços econômicos e tecnológicos vividos pelo País nos últimos anos, a pobreza, a exclusão e as grandes desigualdades são cada vez mais evidentes como uma falha do capitalismo vigente, onde as disputas de poderes e espaços levam à adoção de uma ética de mercado e de uma lógica de regulação de curto prazo.

A partir do processo de democratização do Brasil, que iniciou na década de 1980 e teve seu auge com a promulgação da Constituição Federal em 1988, tornou-se evidente uma mudança na agenda das políticas governamentais. A década de 1990 foi marcada pelo ressurgimento do Estado como ente importante no processo de desenvolvimento, transformação que exigiu a incorporação de novas abordagens nas políticas públicas, como é o caso do desenvolvimento territorial.

Dentre as mudanças mais significativas propostas pelo enfoque territorial destacam-se a valorização das iniciativas locais e de seus atores, em detrimento do padrão de atuação vertical e descendente, que até então sempre foi a principal estratégia estatal para o desenvolvimento. Na abordagem territorial é possível planejar e intervir, por meio de políticas públicas, considerando as especificidades locais, dando ênfase ao papel dos municípios e regiões, aproximando governos dos habitantes, respondendo as suas inquietações e dando-lhes voz ativa nas políticas públicas.

No Brasil, as iniciativas de desenvolvimento territorial ganham contorno a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) inaugurado em meados da década de 1990 (ZANI; TENÓRIO, 2011). Visando financiar projetos que gerem renda a agricultores com baixas taxas de juros e de inadimplência, esse

programa impulsionou a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, abrindo espaço para a inserção de organizações representantes das comunidades e agricultores no âmbito de discussão da política agrária e rural.

A partir de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi instituído o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Essa Secretaria passou a atuar com base na ideia de territórios rurais, entendendo-os como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. CONDRAF, 2003, p. 23).

Segundo o MDA (2005), os Territórios Rurais visam a promoção e o apoio ao processo de construção e implementação de planos territoriais de desenvolvimento sustentável, estimulando o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominem agricultores familiares, populações tradicionais e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário. O programa foi o primeiro a proporcionar também a maior participação da comunidade nas políticas, a partir de colegiados locais de gestão social.

O PRONAF é então, incluído no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. E, mais tarde, com base no Programa Territórios Rurais é criado, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), residindo sua novidade na articulação interministerial de políticas públicas em favor desses territórios (ZANI; TENÓRIO, 2011). Uma vez que os Territórios Rurais já tinham definidos seus planos de desenvolvimento sustentável, e já tinham Colegiados locais para discussão e implementação de políticas públicas, percebeu-se a

necessidade do Governo Federal articular e direcionar esforços voltados àquelas regiões, para alavancar o seu desenvolvimento.

Nesse sentido, o PTC busca promover a articulação e a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais, apoiando e fortalecendo capacidades sociais de auto-gestão, onde os próprios agricultores e trabalhadores rurais sejam protagonistas (MDA, 2010). Ainda, segundo o MDA (2010), essa integração de políticas e investimentos visa contribuir para melhorar o IDH, evitar o êxodo rural e superar as desigualdades regionais.

Os critérios utilizados pela SDT na seleção dos Territórios da Cidadania foram os seguintes: (1) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); (2) maior número de beneficiários do Programa Bolsa-Família; (3) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (4) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (5) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (6) maior organização social; (7) pelo menos um território por Estado da federação (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007).

Atualmente, são 120 Territórios da Cidadania, que compreendem 1.833 municípios, onde vivem 37,4 milhões de brasileiros, abrangendo 32% da superfície nacional (MDA, 2010). Grande parte desses territórios se concentra nas regiões norte e nordeste do País. Na região sul listam-se dez territórios, sendo dois deles no Estado de Santa Catarina: a região Meio Oeste Contestado e o Planalto Norte Catarinense.

A SDT credita à gestão social um papel fundamental na articulação do desenvolvimento sustentável dos territórios. A Secretaria entende por gestão social “certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais” (MDA, 2005, p. 11).

Dowbor (2010), salienta que ao falar de gestão social e de políticas públicas de desenvolvimento, fala-se de uma gestão integrada da sociedade, de forma que faça sentido. Refere-se, portanto, a uma forma articulada de organizar o conjunto para que funcione.

Esta forma de gestão deve basear-se na participação, para isso é necessário que ocorra a articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados. Quando não há participação cidadã no processo de construção de respostas para as demandas sociais, inúmeras consequências podem ocorrer: (1) diminui as chances de melhoria da condição de vida para uma maioria desassistida; (2) aumenta a possibilidade de grupos de interesse que tenderão a beneficiar-se

mutuamente para adquirirem a manutenção do poder e do status quo; (3) fortalece o padrão patrimonialista brasileiro, onde os interesses privados invadem e atropelam o interesse coletivo e (4) gera inúmeras ações negativas que debilitam a res-pública através do enfraquecimento da ação do indivíduo e de uma possível representação civil organizada (TENÓRIO et al., 2010). Por isso, nesta pesquisa, trabalha-se o conceito de gestão social principalmente aos olhos do teórico Fernando Guilherme Tenório (1998, 2002, 2007, 2008a, 2008b), que estuda a gestão social como cidadania deliberativa.

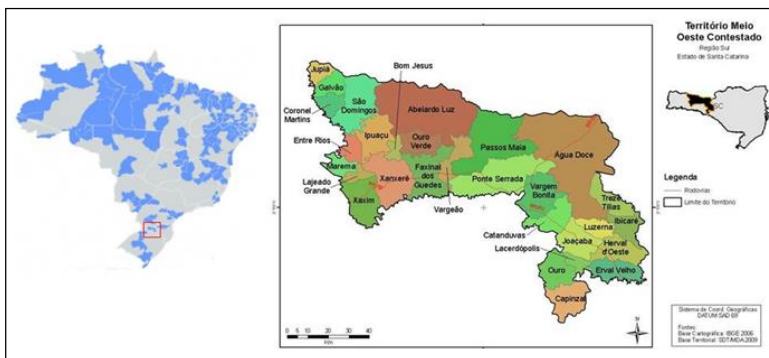
A política pública dos Territórios da Cidadania está, portanto, calcada no enfoque territorial, o que implica na multidimensionalidade do desenvolvimento, e na gestão social, que preconiza o envolvimento plural de atores no processo deliberativo dos programas, oriundos de diferentes setores, cuja participação nas experiências de desenvolvimento territorial potencializa as possibilidades de êxito destas políticas (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010).

Para embasar as reflexões acima, o trabalho está estruturado da seguinte forma: ainda na introdução, apresenta-se a delimitação do estudo, a justificativa teórica que levou a sua elaboração e os objetivos da pesquisa, seguidos do referencial teórico que aborda as relações entre território, desenvolvimento, políticas públicas e gestão social. Na sequência, discorre-se sobre a metodologia utilizada para realização desta pesquisa, os resultados e discussões e encerra-se com as conclusões.

1.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O território a ser analisado neste estudo será o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado (Figura 1 - Recorte geográfico da pesquisa: Território Meio Oeste Contestado), que abrange uma área de 8.288,10 Km² e é composto por 29 municípios: Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuacu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê (TERRITORIOS DA CIDADANIA, 2010).

Figura 1 - Recorte Geográfico da Pesquisa: Território Meio Oeste Contestado



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010).

Os 29 municípios da Figura 1, embora pertencentes ao mesmo Território da Cidadania, estão desmembrados em duas Associações de Município, sendo elas: a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), que abrange as municipalidades da ponta sudeste, e a Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), que engloba os municípios do lado oeste.

Optou-se por selecionar os municípios pertencentes à região atendida pela AMMOC, sendo eles: Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Treze Tílias e Vargem Bonita (Figura 2 - Municípios selecionados para a pesquisa: Compreendidos pela AMMOC). Essa escolha foi feita a partir do critério de “acessibilidade”, determinado por Vergara (1998), e será explicada nos procedimentos metodológicos deste trabalho.

Figura 2 - Municípios selecionados para a pesquisa: Compreendidos pela AMMOC.



Fonte: AMMOC (2012).

Diante das questões levantadas, e supondo que a implementação do Colegiado Territorial nesse território está permitindo experiências de participação política no território, este estudo tem o intuito de investigar o seguinte problema: Há, de fato, abertura dos espaços de decisão à comunidade local no âmbito do Programa Territórios da Cidadania na região Meio Oeste Contestado?

Para responder a esse questionamento foi realizada uma pesquisa teórico-empírica com intuito de analisar o Programa Território da Cidadania na região Meio Oeste Contestado, considerando a presença da gestão social nos espaços de decisão do Colegiado Territorial e a participação dos atores sociais nesse processo. Os resultados foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas com questões abertas, com membros do Colegiado e atores que de alguma forma estão envolvidos no processo e pelo método da observação não-participante.

1.3 JUSTIFICATIVA

Ainda são poucos os estudos que têm por objeto o Programa Territórios da Cidadania (PTC), constatação certamente explicada pela recente implantação da iniciativa. Diante deste fator limitante, a política

ocupa espaço central nas estratégias de desenvolvimento e superação da pobreza no meio rural, como comprova sua inscrição na agenda social do governo. A relevância do Programa também é confirmada pela expressiva mobilização de Ministérios, pelo montante de recursos alocados, e pelo universo de beneficiários atendidos nos 120 territórios, que envolvem quase dois mil municípios, e metade dos pescadores, dos agricultores familiares e das famílias assentadas no País (ZANI, 2010).

É um exemplo de iniciativa totalmente diferente dos padrões que vêm sendo adotados na Administração Pública Brasileira. Historicamente, os procedimentos mais comuns para esse tipo de política sempre se iniciam a partir da necessidade explícita ou não, onde o poder público, principalmente o municipal, responsabiliza-se em propor as diretrizes do um projeto, aprová-lo e implementá-lo. A escolha das propostas a serem executadas nem sempre são trazidas para o conhecimento das pessoas antes da execução, muito menos discutida no processo de planejamento. Com isso, as decisões ficam à mercê de interesses políticos que podem ser influenciados por questões pessoais ou de minorias que detêm a maior parte do poder de decisão, nem sempre relacionado aos interesses e necessidades da comunidade.

Nos planejamentos locais, mais do que o envolvimento do poder público, é necessário o envolvimento comunitário, pois os moradores, estando cientes das políticas, poderão promover a continuidade e fiscalização do plano de ação. A iniciativa de trazer a população para discutir e pensar o espaço, acaba sendo uma constante troca de conhecimentos entre a técnica e o saber das comunidades, principalmente quando se tratam de pequenas comunidades rurais, como nos municípios do Meio Oeste Contestado.

Nesse sentido, a investigação de práticas bem ou mal sucedidas no âmbito da Administração Pública poderá contribuir para o delineamento de um conjunto de lições aprendidas que possibilite: (1) a concepção de um novo modelo de planejamento e implementação de políticas públicas e (2) a percepção de novas ferramentas de inclusão social e melhoria nos níveis de qualidade de vida de pequenas comunidades.

Além disso, o programa Territórios da Cidadania também tem importância, se visto pelo viés da gestão social, conceito que está sendo pesquisado recentemente no País. Considerando o principal intuito do programa que é reduzir as desigualdades sociais, por meio deste trabalho poderá ser identificada e analisada a efetividade da gestão social enquanto cidadania deliberativa no Território Meio Oeste Contestado. Conviver e analisar as relações locais é também uma maneira de

aprender como nas localidades estudadas se pratica a cidadania. Estes estudos de campo podem ampliar e rever a metodologia e o referencial da temática em questão. Tenório et al (2008) destacam que, na visão dos teóricos críticos, a teoria é diferente na prática, porém é esta prática que vai alterar os conceitos, que serão continuamente revisitados.

Ademais, este estudo visa a contribuir com os cidadãos do meio oeste do Estado do Santa Catarina, no que tange à melhora na execução das políticas públicas na região, bem como na contribuição do processo intersubjetivo do território, onde todos têm direito à fala (TENÓRIO, 2008b), considerando que a gestão social é ponto-chave para o bom andamento dos Territórios da Cidadania.

Importante destacar que esta pesquisa é fruto das reflexões no âmbito do Grupo de Estudos em Gestão Social (GEGS)¹ da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), coordenado pelo Prof. Dr. Luís Moretto Neto, com o auxílio do Prof. Dr. Paulo Otolini Garrido.

Esse grupo é formado por professores doutores de cursos de graduação e pós-graduação, assim como discentes de diferentes cursos de bacharelado e mestrados da UFSC. A equipe se foca, atualmente, em duas ações de pesquisa: os territórios do Programa Territórios da Cidadania, nos Estados de Santa Catarina e Roraima (onde a UFSC tem polos de educação à distância). Soma esforços, também, na produção de artigos abordando a temática da gestão social, para publicação em periódicos e eventos científicos, disseminando a área de estudo em diferentes campos do conhecimento.

Este trabalho integra um conjunto com outras três dissertações de mestrado realizadas na região Meio Oeste Catarinense, dos pesquisadores Anderson Sasaki Vasques Pacheco, Carlos Eduardo Justen e Samuel Felipe. Juntas, as pesquisas caracterizam-se como estudos pioneiros do tema da gestão social naquele território.

O grupo integra, ainda, o projeto nacional intitulado “Gestão Social: Ensino, Pesquisa e Prática”², aprovado e financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e sob coordenação do professor Dr. Fernando Guilherme Tenório, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV).

Entre os objetivos desse projeto, e que norteiam as ações dos grupos regionais, estão o fomento do ensino e da pesquisa em gestão

¹ Para mais informações, acesse: <http://www.gestaosocial.ufsc.br>

² Para conhecer o Projeto, acesse: <http://pegs.ebape.fgv.br>

social, auxiliando, desse modo, nas transformações necessárias ao ensino de administração. Pretende-se que a rede de pesquisadores formada neste projeto contribua com o avanço de diferentes práticas e teorias sobre gestão social, por exemplo, na ótica da gestão participativa, da cidadania, do desenvolvimento local e das questões ambientais. Assim, poder-se-á sistematizar os conhecimentos dispersos e transformá-los em instrumentos didáticos, recursos tecnológicos para aprendizagem, formação de pesquisadores, publicação de artigos e livros.

Diante das questões expostas, apresenta-se a seguir os objetivos geral e específicos que norteiam o desenvolvimento do presente trabalho.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Analisar o Programa Territórios da Cidadania na região Meio Oeste Contestado, considerando a presença da gestão social nos espaços de decisão do Colegiado Territorial e a participação dos atores sociais nesse processo.

1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado desde a sua implantação, em 2008, sob uma perspectiva pautada em critérios demográficos, sócio-econômicos e culturais;
- b) Averiguar a presença da gestão social nos processos de discussão do Colegiado Territorial, por meio de categorias de análise qualitativas;
- c) Verificar a dinâmica de interação dos participantes do Colegiado Territorial com a população local.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

O corpo teórico desenvolvido, em razão dos objetivos do trabalho, compõe-se em uma primeira seção da apresentação e discussão dos conceitos de território e desenvolvimento. No segundo momento desta fundamentação, contextualiza-se os principais temas relacionados à disciplina de políticas públicas, para posterior compreensão da dinâmica do programa Territórios da Cidadania. Por fim, na terceira seção, destaca-se a inclusão do tema desenvolvimento territorial nas discussões do campo das políticas públicas, além da importância de se analisar essas políticas a partir da teoria da gestão social.

2.1 DELIMITANDO O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Apesar da antiguidade do emprego da expressão território nas ciências naturais e também nas sociais, recentemente tal expressão passou a ser utilizada com mais frequência por diferentes ramos das ciências, concorrendo com termos tradicionais, como espaço e região. A expressão vem ganhando novas interpretações, mais amplas e mais flexíveis, permitindo uma noção menos delimitada de território.

Segundo estudos de Terra (2009, p. 24), diferentes concepções e abordagens podem ser utilizadas para compreender e conceituar território. De forma abrangente, “o território deve sempre ser considerado dentro de um determinado contexto histórico. É nessa perspectiva que se pode traçar um panorama geral de diferentes autores da atualidade que abordam, dentro de suas óticas, a questão territorial e discutem esse conceito” (TERRA, 2009 p.24).

Assim, um dos pioneiros na abordagem do conceito de território foi Claude Raffestin (1993). O autor enfatiza, em sua obra, o caráter político do território, bem como o conceito de espaço geográfico, entendendo-o como substrato, um palco, pré-existente ao território. Em suas palavras,

é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Dentro da concepção proferida por Raffestin, o território é tratado, principalmente, com uma ênfase político-administrativa, isto é, como o território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação; um espaço onde se delimita uma ordem jurídica e política; um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras.

Raffestin (1993) destaca que, ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, o ator territorializa o espaço. Neste sentido, entende o território como sendo:

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Em sua análise, a construção do território revela relações marcadas pelo poder. Assim, faz-se necessário enfatizar uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos sem o qual não se define o território. Poder e território, apesar da autonomia de cada um, devem ser enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território. Assim, o poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais (RAFFESTIN, 1993, p. 145).

A abordagem de Marcelo Lopes de Souza (2001) sobre o território é política e também cultural, visto que este autor identifica, nas grandes metrópoles, grupos sociais que estabelecem relações de poder formando territórios no conflito pelas diferenças culturais.

Na perspectiva de Raffestin, Souza (2001) salienta que o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, e que o poder não se restringe ao Estado e não se confunde com violência e dominação. Assim, o conceito de território deve abarcar mais que o território do Estado-Nação. Nas palavras do autor, “todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países membros da OTAN” (SOUZA, 2001, p.11).

Ainda para o autor, “em qualquer circunstância, o território encerna a materialidade que constitui o fundamento mais imediato de

sustento econômico e de identificação cultural de um grupo” (SOUZA, 2001, p. 108). Mas não um território ideologizado com um poder centralizador como o Estado-Nação, mas um território autônomo, onde as pessoas têm a liberdade de manifestar suas escolhas e potencialidades, gerando um espaço socialmente equitativo.

Deste modo, na visão de Marcelo Lopes de Souza (2001), o território deve ser apreendido em múltiplas vertentes com diversas funções. Mesmo privilegiando as transformações provenientes do poder no território, o autor aponta a existência de múltiplos territórios, principalmente nas grandes cidades, como o território da prostituição, do narcotráfico, dos homossexuais, das gangues e outros que podem ser temporários ou permanentes.

Nos trabalhos do geógrafo Rogério Haesbaert (1997, 2002 e 2004) encontra-se uma importante interpretação desse conceito, traduzida como um esforço de construir uma tipologia dos territórios. Considerando diversos autores nacionais e internacionais, Haesbaert (2004) reúne as muitas abordagens conceituais de território em três vertentes básicas para perceber o território: (1) a jurídico-política, em que o território é considerado como espaço delimitado e controlado por um determinado poder, especialmente, o poder do Estado (institucional); (2) a cultural, em que o território é visto como resultado da apropriação simbólica e subjetiva de uma coletividade, feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço; e (3) a econômica, na qual o território serve como fonte de recursos (dimensão espacial das relações econômicas), resultante do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho” (HAESBERT, 2004; HAESBAERT apud SPOSITO, 2004, p.18).

Saquet (2004) também faz um resgate das diferentes interpretações do conceito de território, levando em consideração as três vertentes mencionadas por Haesbaert (jurídico-política, econômica e cultural), como sendo essenciais para se fazer as interligações necessárias:

[...]as forças econômicas, políticas e culturais, reciprocamente relacionadas, efetivam um território, um processo social, no (e com o) espaço geográfico, centrado e emanado na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos, em diferentes centralidades/ temporalidades/ territorialidades. A apropriação é econômica, política e cultural, formando territórios

heterogêneos e sobrepostos fundados nas contradições sociais. (SAQUET, 2003, p.28).

Além das vertentes econômicas, políticas e culturais, Saquet (2003) também considera a vertente da natureza, que sempre estará presente dentro do território. Para o autor, “a natureza está no território, e é dele indissociável” (SAQUET, 2003, p.29). Juntos, esses quatro elementos são fatores condicionantes nos processos de construção do lugar e das paisagens, e por isso fundamentais para se pensar no desenvolvimento territorial (SAQUET, 2011).

Além disso, ao abordar os estudos de Raffestin et al, Saquet (2011) elabora uma síntese dos conceitos trabalhados por esses autores. Nessa síntese, encontra-se os conceitos de espaço geográfico, território e territorialidade. São conceitos distintos, mas que apresentam complementaridade. Segundo o autor, o território é a apropriação social de uma porção do espaço geográfico, enquanto a territorialidade é o conjunto de relações estabelecidas pela sociedade. A partir dessas leituras, Saquet (2011) argumenta que sociedade, espaço, tempo, natureza e território são indissociáveis. Assim, propõe a análise do território sob a perspectiva (i)material-multidimensional da Geografia, centrada na relação espaço-tempo (SAQUET, 2011).

Da mesma forma que em Raffestin, a idéia de poder também é uma constante na discussão sobre território feita por Saquet: o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação (SAQUET apud CANDIOTTO, 2004, p. 81).

Por sua vez, Manuel Correia de Andrade (1995), faz uma análise da questão do território no Brasil, retratando o conceito de território por uma abordagem profundamente política e econômica de ocupação do espaço. A exemplo de Raffestin, a ideia de poder é uma constante na análise do território feita por Andrade:

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Deste modo, o território está associado à idéia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus

tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas (ANDRADE, 1995, p. 19).

Nota-se que o território pode ser entendido como o controle administrativo, fiscal, jurídico, político, econômico, efetivo, do espaço ou de uma região. Em sua obra, Andrade (1995) também faz uma diferenciação entre território e espaço. O território associa-se à ideia de integração nacional, de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia, a produção, o comércio, os transportes, a fiscalização etc, sendo no território que as relações capitalistas efetivamente se fazem presentes. Já o espaço é mais amplo que o território, englobando também as áreas vazias que ainda não se territorializaram, isto é, que ainda não sofreram uma ocupação humana efetiva. Assim, o espaço é uma área delimitada geograficamente e administrativamente pelas suas fronteiras.

Santos (1996) também alerta para a confusão entre os conceitos de espaço e território. Na sua obra 'Metamorfoses do espaço habitado', o autor nomeia território como configuração territorial e define-o como o todo. Conforme o autor,

O território não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como território usado, não território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar de residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1996, p.10).

Quanto ao espaço, é conceituado como a totalidade verdadeira, semelhante a um matrimônio entre a configuração territorial, a paisagem e a sociedade. Para o autor:

Podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes (SANTOS, 1996, p. 77).

Esses espaços diferentes, as espacialidades singulares, são resultados das articulações entre a sociedade, o espaço e a natureza.

Assim, o território poderá adotar espacialidades particulares, conforme há o movimento da sociedade (nos seus múltiplos aspectos: sociais, econômicos, políticos, culturais e outros).

Para Santos (2002a), a formação do território perpassa pelo espaço e a forma do espaço é encaminhada segundo as técnicas vigentes e utilizadas no mesmo. O território pode ser distinguido pela intensidade das técnicas trabalhadas, bem como pela diferenciação tecnológica das técnicas, uma vez que os espaços são heterogêneos.

Associada ao território, tem-se a expressão territorialidade que, para Soja (apud RONCAYOLO, 1986), constitui-se de um fenômeno de comportamento associado à organização do espaço em esferas de influência ou em territórios nitidamente delimitados, que assumem características distintas e podem ser considerados, pelo menos em parte, como exclusivos de quem os ocupa e de quem os define.

Andrade (1995) define que a territorialidade

pode vir a ser encarada tanto como o que se encontra no território, estando sujeito a sua gestão, como, ao mesmo tempo, o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado [...] A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas (ANDRADE, 1995, p. 20).

Já a territorialização é a forma de como se materializa o território, bem como a manifestação das pessoas, a especialização de qualquer segmento da sociedade como, por exemplo, a produção econômica de um determinado produto (ANDRADE, 1995).

Assim, no interior do território de um município existem múltiplos territórios em escalas e dimensões diferenciadas. Esses territórios em movimento produzem múltiplas territorialidades e territorializações, desterritorializando e reterritorializando relações sociais, gerando conflitos, negociações, acordos, manifestações, prisões (às vezes mortes), superando e resolvendo problemas, criando-os e recriando-os, desenvolvendo, por meio da contradição, manifestando sua conflitualidade. Portanto, a noção de território somente como espaço físico é insuficiente para se pensar o desenvolvimento territorial (FERNANDES, 2004).

Fernandes (2004) sinaliza que o conceito de território abrange os espaços sociais em suas diversas dimensões: culturais, políticas, econômicas e históricas, ou seja, as relações sociais em sua complexidade, espacialidade e temporalidade. Inclusive no plano das idéias, da construção de conhecimentos e suas diferentes leituras das realidades, do sentido e do significado, das divergências e convergências, do diálogo e do conflito. Segundo o autor tem-se, portanto, territórios em movimento (FERNANDES, 2004).

Carrière e Cazella (2006, p. 33) destacam que a noção de território é “o resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, sociais e ambientais”, pois o espaço-território se diferencia do espaço-lugar a partir da dinâmica estabelecida pelas pessoas que nele habitam. Para Carrière e Cazella (2006), com base no autor Bernard Pecqueur, o “território dado” corresponde a uma delimitação político-administrativa. Dentro desse espaço geográfico podem existir “territórios construídos” por iniciativas de atores locais que procuram identificar e resolver problemas que lhes são comuns. Dessa maneira, dentro de um território dado, diversos territórios construídos podem coexistir.

Concordando com esta visão, Carneiro (2007) enfatiza que uma localidade político-administrativa (o território dado), pode ser entrecortada por diferentes territórios “construídos” segundo os diferentes interesses em jogo e as diversas “identidades territoriais” (CARNEIRO, 2007, p.2).

Abramovay (2003) exemplifica que os territórios não são, simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais (ABRAMOVAY, 2003). Em torno dos territórios existem certos modelos mentais partilhados e comportamentos que formam uma referência social cognitiva materializada numa certa forma de falar, em episódios históricos e num sentimento de origem e de trajetórias comuns. Os territórios não são definidos pela objetividade dos fatores de que dispõem, mas antes de tudo, pela maneira como se organizam.

Caio Prado Júnior (1987), em sua obra ‘História Econômica do Brasil’ utiliza-se, nitidamente, da vertente econômica para explicar as transformações ocorridas no espaço brasileiro. O território é sempre visto como porção territorial, palco dos acontecimentos econômicos e

das transformações vivenciadas pela sociedade. Na obra mencionada, os ciclos econômicos e as transformações do território em razão da economia, são as vertentes predominantes na abordagem do autor.

Milton Santos (2002a) também faz importantes contribuições para a construção do conceito de território, em várias de suas obras. Para o autor, é na base territorial que tudo acontece, mesmo as configurações e reconfigurações mundiais influenciando o espaço territorial (SANTOS, 2002a).

A formação do território é algo externo ao território. Segundo Santos (1985), a periodização da história é que define como será organizado o território, ou seja, o que será o território e como serão as suas configurações econômicas, políticas e sociais. O autor evidencia o espaço como variável, a partir de seus elementos quantitativos e qualitativos, partindo de uma análise histórica:

O que nos interessa é o fato de que cada momento histórico, cada elemento muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo (SANTOS, 1985, p. 09).

O território para Santos (2002a) configura-se pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço. Somado a tudo isto, o autor vai mais adiante e consegue aprofundar, conforme suas proposições e metas, na intencionalidade humana.

Santos (2003, p. 19) também expõe a categoria território como: “um nome político para o espaço de um país”. Santos (2002b) tenta realizar uma leitura múltipla do território. Inclui, assim, um item a mais nas suas análises: o trabalho é um dos pontos fortes para a compreensão do território. Portanto, o autor labuta sobre as muitas faces do capital e sugere aos pesquisadores adentrarem no mundo do trabalho para efetuar uma ampla compreensão do mesmo. Urge um embate teórico entre as rugosidades, as periodizações, as técnicas, o território, a emoção e o trabalho, objetivando o entendimento da sociedade, do espaço e das razões que formam e mantêm um território.

Outra perspectiva sobre o conceito de território apresentada por Haesbaert (2002), inclui uma dimensão não material, ou seja, a existência de poderes invisíveis implícitos. Há autores que enfatizam de forma mais intensa essa perspectiva, apesar de que mesmo entre aqueles

que destacam a dimensão materialista do território, não se deixa de incorporar uma dimensão ideal ou de “apropriação simbólica”.

Um aspecto comum a maioria desses enunciados é a existência de uma base material especial sobre a qual estabelecem-se inúmeras relações com e entre os indivíduos, muitas delas biologicamente vitais. O balizamento geográfico, visível ou invisível, é outro aspecto marcante contido nesses conceitos, podendo estar associados a diferentes escalas de análise (individual, local, regional ou nacional). A manutenção e perpetuação do território dependem, fundamentalmente, de uma estrutura de poder seja num sentido mais geral, associado à capacidade de criar, destruir, consumir e/ou preservar ou no sentido atribuído por Karl Marx (apud HAESBAERT, 2002) como forças produtivas da natureza (fertilidade do solo, procriatividade do mundo animal, etc).

É importante destacar que a noção de território apresenta controvérsias porque amplifica nosso olhar e diversifica as possibilidades de compreender, sistematizar e modificar a realidade complexa. Segundo Gehlen e Riella (2004), o território é uma referência globalizante, algo que está sendo construído em paralelo ao conceito de globalização, opondo-se por vezes a este pelas possibilidades que oferece de reconhecer e valorizar as especificidades locais e regionais no enfrentamento à pretensão uniforme da idéia de globalização. Outras vezes a idéia de território oferece chances de inclusão do particular no global, pelas oportunidades de desenvolvimento de potencialidades locais e regionais que as valorizam e lhes dão visibilidade (GEHLEN; RIELLA, 2004).

Nesta pesquisa, em razão dos arranjos espaciais gerados pelos avanços técnicos-científicos-informacionais, onde as relações passam a ser mais complexas, intensas e abrangentes, o conceito de território é discutido por meio das relações de poder entre indivíduos, grupos de indivíduos e instituições (RAFFESTIN, 1993), materiais e imateriais (SAQUET, 2011), relações enraizadas no trabalho, as quais formam os territórios. Desta forma, são as relações de poder, por meio de diferentes atores, que se apropriando do espaço vão formar os territórios, imprimindo nestes suas características relacionais de acordo com seus objetivos, que podem ter influências de ordem econômica, política, cultural e até mesmo do meio natural.

Para além da simples identificação das relações sociais de poder, alguns autores argumentam que a forma território é parte de uma nova compreensão da noção de desenvolvimento, que inclui uma nova modalidade de intervenção dos atores nas decisões políticas; e, mais do que isso, em uma compreensão dinâmica do desenvolvimento que

conjuga, em um só tempo, aspectos diversos que não apenas os econômicos. Na seção seguinte, discorre-se sobre esta temática.

2.2 DESENVOLVIMENTO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TEMÁTICA E DIFERENTES VISÕES

O termo desenvolvimento é ainda mais difundido que o termo território, e muitas vezes gera polêmica do ponto de vista teórico. Conforme destaca Veiga (2010), a discussão internacional sobre o seu significado teve ênfase na década de 1960, momento em que se percebeu a necessidade de diferenciar desenvolvimento de crescimento econômico, uma vez que, na época, poucos países obtiveram sucesso através da industrialização. Ao longo das décadas seguintes foram aparecendo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido nas décadas de 1950 e 1960 em diversos países semi-industrializados, como o Brasil, não se revelou necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, entre eles, o acesso à saúde e à educação, como ocorreu em países desenvolvidos.

Segundo estudos de Cazella (2002), na América Latina a noção de desenvolvimento começou a ser difundida nas décadas de 1940 e 1950, por meio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Um grupo de cientistas sociais, dentre eles o brasileiro Celso Furtado, se diferenciou dos demais por possuir vastas experiências na administração pública e por atribuir ao Estado o papel central de coordenar o desenvolvimento.

Todavia, ainda hoje, a noção de desenvolvimento, é muito ligada ao conceito de crescimento econômico. Após dois séculos de pesquisas históricas, teóricas e empíricas sobre o crescimento econômico, as dúvidas sobre essa noção reduziram, mas aumentaram os questionamentos sobre os seus principais determinantes. Nessa concepção, o desenvolvimento é medido levando-se em consideração a evolução de indicadores tradicionais, como o Produto Interno Bruto (PIB) per capita (PNUD, 2012).

Na interpretação realizada por Sachs (2008, p.14), o crescimento econômico é necessário ao desenvolvimento, mas não é suficiente para que as pessoas tenham uma vida melhor e mais feliz. O autor afirma que “o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades”. No crescimento econômico, a mudança é quantitativa, enquanto que no desenvolvimento, ela é qualitativa (VEIGA, 2010).

Com o propósito de evitar o uso da riqueza econômica como critério de aferição do grau de desenvolvimento, a ONU propôs, em 1990, a criação do IDH (VEIGA, 2010). O Índice foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o objetivo de oferecer um contraponto ao PIB per capita, indicador muito utilizado, até então, para avaliar o desenvolvimento. O PIB per capita é um indicador de desempenho econômico, pois mostra apenas a capacidade de geração de produção e de renda de uma determinada economia (PNUD, 2012).

Após o lançamento do IDH, ficou difícil continuar a insistir na simples identificação do desenvolvimento como o crescimento econômico. Muitos analistas passaram a entender o crescimento econômico como elemento de um processo-meio, já que seus resultados não se traduzem automaticamente em benefícios para as populações que se encontram na condição de pobreza (VEIGA, 2010).

Durante os últimos 20 anos, diversas metodologias foram incorporadas para o cálculo do IDH. Atualmente, os três pilares que constituem esse índice (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma:

- a) Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida;
- b) O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;
- c) E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência (PNUD, 20--).

Ainda assim, segundo o próprio PNUD, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não avalia o grau de “felicidade” das pessoas, tão pouco indica o melhor lugar no mundo

para se viver (PNUD, 2012). A questão ambiental é outro aspecto que o IDH não contempla, assim como democracia, participação, equidade, sustentabilidade. Como salienta Veiga (2010), este índice também não inclui a capacidade das pessoas participarem das decisões que afetam suas vidas e de desfrutar do respeito dos outros na comunidade. Porém, o IDH tem o grande mérito de sintetizar a compreensão do tema além de ampliar e fomentar o debate.

No tocante à questão ambiental, considerada por muitos como a maior lacuna do IDH, Buarque (2006) comenta que o modelo de produção fordista, baseado na expansão do consumo, esteve presente até o início dos anos 1970, o que explica a atenção tardia dada à questão da escassez e da finitude dos recursos naturais. A tônica dos modelos econômicos recaiu na produção da riqueza e não nas suas conseqüências em termos de externalidades sociais ou do meio ambiente. Como Hevia (2002) complementa, o destaque ao estudo da sustentabilidade do desenvolvimento surgiu pelo fato de que o crescimento tomava proporções contínuas e ilimitadas, prejudicando o processo ambiental.

Assim, no final do século XX, diante da conjuntura apresentada, com o aprofundamento da crise ambiental, juntamente com a reflexão sistemática sobre a influência da sociedade nesta crise, estudiosos focaram-se em um novo conceito - o de desenvolvimento sustentável. Este conceito alcançou um destaque inusitado a partir da década de 1990, tornando-se um dos termos mais utilizados para se definir um novo modelo de desenvolvimento (VAN BELLEN, 2005).

Autores como Ignacy Sachs, Amartya Sen e Celso Furtado passaram a tratar do viés do ambiente no debate sobre desenvolvimento, resultando na reconceitualização dessa noção por meio, inicialmente, das formulações sobre ecodesenvolvimento e, atualmente, sobre desenvolvimento sustentável.

2.2.1 A abordagem sustentável do desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1970, mas foi nos anos 1990 que teve uma repercussão maior. O aquecimento global, a poluição, os desastres ecológicos, a falta de infraestrutura básica, a miséria e a fome, a concorrência mundial, corroboraram para a sua aplicabilidade (MORETTO, GIACCHINI, 2005). Segundo os autores, por mais fragmentadas que tenham se tornado as pesquisas relacionadas ao tema, há que se reforçar que não estão envolvidas apenas questões ligadas ao meio ambiente, ou ao sistema econômico e produtivo, ou ainda ao sistema social, mas a um

conjunto de inter-relações que abarcam e expandem essas dimensões, que em grande medida se atravessam, constituem e (re)produzem convergências e conflitos, incluindo aspectos políticos, culturais, territoriais, dentre outros (JACOBI, 1999).

O termo desenvolvimento sustentável propriamente dito surgiu a partir de estudos da ONU sobre as mudanças climáticas, como uma resposta às crises citadas acima. Em 1991, na Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida como Comissão de Brundtland, publicizou-se um relatório elaborado em 1987, que ficou conhecido como “Nosso Futuro Comum” (JACOBI, 1999). Tal relatório contém informações colhidas pela comissão ao longo de três anos de pesquisa e análise, destacando-se as questões sociais, principalmente no que se refere ao uso da terra, sua ocupação, suprimento de água, abrigo e serviços sociais, educativos e sanitários, além de administração do crescimento urbano (BARBOSA, 2008). Além disso, neste material foi introduzido o mais conhecido conceito do termo desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (BRUNDTLAND, 1991, p.10).

Conforme salienta Barbosa (2008), a partir do relatório de Brundland, considera-se que

a pobreza generalizada não é mais inevitável e que o desenvolvimento de uma cidade deve privilegiar o atendimento das necessidades básicas de todos e oferecer oportunidades de melhora de qualidade de vida para a população. Um dos principais conceitos debatidos pelo relatório foi o de “equidade” como condição para que haja a participação efetiva da sociedade na tomada de decisões, através de processos democráticos, para

o desenvolvimento urbano (BARBOSA, 2008, p. 2).

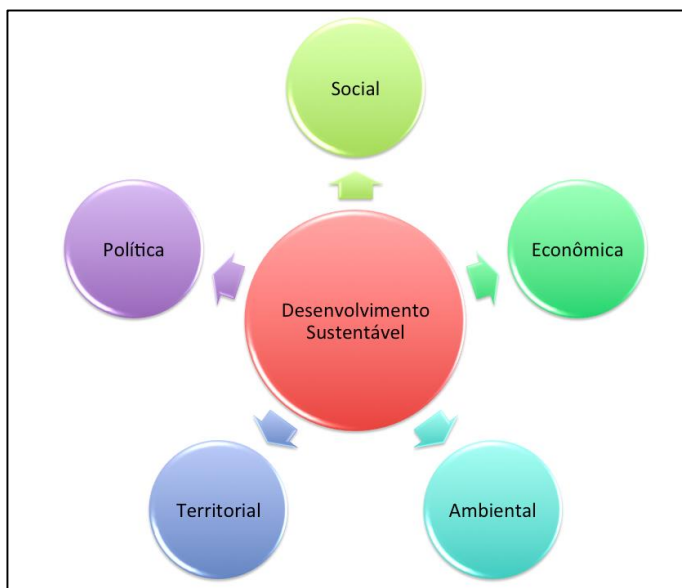
O relatório ainda ressaltou, em relação às questões urbanas, a necessidade de descentralização das aplicações de recursos financeiros e humanos, e a necessidade do poder político favorecer as cidades em sua escala local. “Com relação aos recursos naturais, avaliou a capacidade da biosfera de absorver os efeitos causados pela atividade humana, e afirmou que a pobreza já poderia ser considerada como um problema ambiental e como um tópico fundamental para a busca da sustentabilidade” (BARBOSA, 2008, p. 2).

Conforme profere Silva (2003), no ano seguinte, através da “Rio 92”, também conhecida como “Eco 92”, voltou-se a discutir e firmar o conceito de desenvolvimento sustentável, modelo que abarca crescimento econômico, preservação ambiental e inclusão social. Dentre os acordos internacionais decorridos do encontro, estavam: a Convenção do Clima, a Convenção da Biodiversidade, a Declaração do Rio e a mais conhecida, a Agenda 21. Esses acordos deram margem a regulamentações, em relação a esses temas por parte das agências ambientais de vários países (MORETTO, GIACCHINI, 2005).

Especificamente no que se refere à Agenda 21, Silva (2003, p.1) destaca que o documento “reúne o conjunto de premissas e recomendações sobre como as nações devem agir para alterar seu vetor de desenvolvimento em favor de modelos sustentáveis e a iniciarem seus programas de sustentabilidade”. A elaboração dessa agenda global contou com a participação de 179 países, e serviu como base para que cada um desses países elaborasse e implementasse sua própria Agenda 21 nacional, compromisso assumido por todos os signatários durante a Rio 92 (JACOBI, 1999).

Sobre a noção de desenvolvimento sustentável, Sachs (2008, p. 36) elenca que o termo “obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica”. O autor estabelece como pilares do desenvolvimento sustentável as esferas social, econômica, ambiental/ecológica, territorial/espacial e política/cultural (Figura 3 - Os cinco pilares do Desenvolvimento Sustentável).

Figura 3 - Os cinco pilares do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Elaborado pela autora (2012), a partir de Sachs (1993).

O objetivo da sustentabilidade social é melhorar os níveis de distribuição de renda, com a finalidade de diminuir a exclusão social e a distância (econômica) que separa as classes sociais. A sustentabilidade econômica diz respeito a aumentos na eficiência do sistema, seja na alocação de recursos ou na sua gestão. A sustentabilidade ecológica ou ambiental, por sua vez, concerne à preservação do meio ambiente, sem, contudo, comprometer a oferta dos recursos naturais necessários à sobrevivência do ser humano. Já a sustentabilidade territorial refere-se ao tratamento equilibrado da ocupação rural e urbana, assim como de uma melhor distribuição territorial das atividades econômicas e assentamentos humanos. E, por fim, a sustentabilidade política/cultural diz respeito à alteração nos modos de pensar e agir da sociedade de maneira a despertar uma consciência ambiental que provoque redução no consumo de produtos causadores de impactos ambientais (SACHS, 1993).

Considerando essas dimensões, na visão de Sachs (1993), consegue-se atingir o desenvolvimento sustentável. Isso, não

esquecendo que os agentes econômicos (empresas, famílias e governo) têm carências que não podem deixar de ser atendidas. Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, as necessidades básicas de grande número de pessoas – alimento, roupas, habitação, emprego – não estão sendo atendidas. Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a um melhor nível de qualidade de vida. Num mundo onde a pobreza e a injustiça são endêmicas, sempre poderão ocorrer crises ecológicas e de outros tipos (SACHS, 1993). Para que haja um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham atendidas as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar as suas aspirações e uma vida melhor (COMISSÃO..., 1991, p.46).

Assim, de acordo com Sachs (2004), o primeiro passo para que o desenvolvimento sustentável seja instalado é o gerenciamento das crises, acontecendo a partir de mudanças de padrões, onde o crescimento deve ser baseado na geração de emprego para as populações locais e a utilização dos recursos locais disponíveis, e não na utilização de recursos que aumentam a dívida externa.

A transição para o desenvolvimento sustentável começa com o gerenciamento de crises, que requer uma mudança imediata de paradigma, passando-se do crescimento financiado pelo influxo de recursos externos e pela acumulação de dívida externa para o do crescimento baseado na mobilização de recursos internos, pondo as pessoas para trabalhar em atividades com baixo conteúdo de importações e para aprender a “vivir com lo nuestro” (SACHS, 2004, p.17).

Ainda segundo o autor, faz-se necessário, para que haja uma mudança rumo ao desenvolvimento sustentável, que as visões sobre crescimento mudem. Elas devem ser voltadas para as pessoas e para os recursos internos disponíveis no local (SACHS, 2004).

Essa discussão é fundamental para esclarecer a controvérsia entre o conceito de crescimento econômico e o conceito de desenvolvimento. Ampliação do produto é importante, mas não traz por si só desenvolvimento. Pensar em desenvolvimento é, antes de qualquer coisa, pensar em distribuição de renda, saúde, educação, meio ambiente, liberdade, lazer, dentre outras variáveis que podem afetar o nível de qualidade de vida da sociedade.

As contribuições de Furtado (2004, p. 484) sobre o tema partem do entendimento de que o crescimento econômico se fundamenta na “preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização”, enquanto que o desenvolvimento “se caracteriza pelo seu projeto social subjacente”. Na opinião desse autor, o futuro da população não depende apenas de recursos para investimento. Quando o projeto social tem como propósito melhorar a condição de vida da população, o crescimento se transforma em desenvolvimento.

Além disso, Furtado (1974) é o autor do livro ‘Mito do Desenvolvimento Econômico’, onde antecipava a visão de que o desenvolvimento - como é geralmente compreendido - é um mito imposto pelos países considerados mais desenvolvidos aos países que são por estes considerados subdesenvolvidos. Este mito consiste na exigência de que todos devem manter os mesmos padrões de consumo e a mesma base industrial. Deste modo, é mais fácil a dominação econômica, instalando empresas estrangeiras e impondo hábitos alheios sem que se considere as necessidades locais. Como afirma o autor:

Pretende-se [os economistas liberais] que os standards de consumo da minoria da humanidade, que atualmente vive nos países altamente industrializados, é acessível às grandes massas de população em rápida expansão que formam o chamado terceiro mundo. Essa idéia constitui, seguramente, uma prolongação do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial (FURTADO, 1974, p.16).

“O mito do desenvolvimento econômico” (FURTADO, 1974) transformou a discussão sobre o desenvolvimento, evidenciando que a questão do subdesenvolvimento não se trata de incompetência ou atraso, mas, o reverso da moeda do sistema capitalista. Celso Furtado (1974) desmistificou o discurso sobre a amplitude do modelo de desenvolvimento proposto, sinalizando que poderia compreender variáveis mais amplas que o PIB – Produto Interno Bruto – e a renda per capita, como o custo do consumo dos recursos não renováveis.

Já Amartya Sen (2005), na obra “Desenvolvimento como liberdade”, apresenta o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, que se contrasta com as visões mais restritas de desenvolvimento. O crescimento

econômico pode ser um importante meio para expandir as liberdades desfrutadas pelos membros das sociedades, mas essas liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais, os serviços de educação e saúde, os direitos civis e a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas.

O desenvolvimento como liberdade acontece quando os principais mecanismos de privação são removidos. Dentre os quais, Sen (2005, p. 18) cita a “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Cabe ressaltar que as diversas liberdades possuem relações entre si. Logo, a remoção de uma privação provoca a exaltação das demais, como por exemplo, quando as pessoas têm acesso aos serviços de saúde e educação de qualidade, dispõem de melhores condições para participar da economia e das decisões políticas (SEN, 2005, p. 19).

A liberdade tem, nessa abordagem, importância intrínseca: ser livre tem valor por si mesmo, ainda que nada resulte dessa prerrogativa. Além disso, Sen (2005) identifica o papel constitutivo da liberdade, como instrumento para a construção do estilo de vida que se valoriza e do desenvolvimento desejável, tanto individual como coletivamente. Por fim, assume importância instrumental na medida em que liberdades civis, políticas, econômicas e sociais podem contribuir para o crescimento econômico, estimulando o intercâmbio de idéias, mercadorias e trabalho (SEN, 2005).

Para Sen (2005), na medida em que o desenvolvimento expande as liberdades dos sujeitos, cria-se condições para que um número cada vez maior de pessoas possa levar o tipo de vida que valoriza. Essa noção, aparentemente simples, implica que cada pessoa assuma a responsabilidade por suas próprias escolhas e que coletivamente promova o desenvolvimento, definindo em processos amplos de discussão e decisão, que espécie de vida deseja levar (SEN, 2005). O autor enfatiza que ampliar as liberdades – civis e políticas, inclusive – é parte do processo de desenvolvimento, e refuta veementemente o argumento de que o desenvolvimento pode prescindir da liberdade política.

Destarte, Amartya Sen (2005) contesta a tese de que a liberdade política e a democracia limitam o desenvolvimento econômico, afirmando que os estudos realizados sobre o tema não evidenciaram nenhuma relação, positiva ou negativa, entre os fatores. Ou seja, a liberdade não tolhe nem estimula o desenvolvimento, considerado em termos quantitativos. Porém, desenvolver e fortalecer o sistema

democrático pode assumir importância fundamental no processo de desenvolvimento em razão do valor intrínseco da liberdade, pelas contribuições instrumentais e pelo papel constitutivo que pode agregar.

As liberdades políticas – votar, ser eleito, participar das discussões e decisões, ser informado quanto aos atos do governo – integram a liberdade humana e sua negação representa, por si, restrição à integridade do indivíduo, em sua dimensão social (SEN, 2005).

Ainda, Sachs (2008) enfatiza que o desenvolvimento sustentável é incompatível com o livre jogo sem restrições das forças de mercado. O Estado e a sociedade civil, como instituições externas ao mercado, são fundamentais para fiscalizar e corrigir os excessos e suas deficiências. Nesse sentido, o planejamento é uma ferramenta indispensável para projetar e promover estratégias de desenvolvimento incluídas e sustentáveis (SACHS, 2008).

Diante do exposto, há que se considerar que não existe uma teoria do desenvolvimento sustentável e sim um conjunto de discussões e reflexões. Como observa Cavalcanti (1994, p. 20), “não há uma economia da sustentabilidade nem uma única forma de chegar aos predicados de uma vida sustentável. Inexiste tampouco uma teoria única do desenvolvimento ecologicamente equilibrado”. Anteriormente, o desenvolvimento sustentável era visto de uma maneira utópica e circunscrito ao estudo dos ecologistas. A nova corrente de estudiosos vem enfrentando muitas divergências, pois o pensamento acerca do assunto é muito complexo, como argumenta Buarque: (2006, p. 62) a proposta de desenvolvimento sustentável se “estrutura numa base teórica, resultante da convergência das modernas teorias científicas que estudam os sistemas complexos”. Morin (2004, p. 9) também chama a atenção para a complexidade ao falar da sustentabilidade do desenvolvimento destacando que “a sua essência está imbricada em um tecido de problemas inseparáveis, exigindo uma reforma epistemológica da própria noção de desenvolvimento”. Morin (2004) explica, ainda, que o ponto principal da questão está numa reforma de pensamento, que será possível de uma reforma de ensino.

Muitos estudiosos consideram que o modelo atual de desenvolvimento é autodestrutivo e as diversas iniciativas para modificar este quadro não têm sido suficientemente efetivas para reverter o processo de deterioração global. Enquanto isso, a pressão sobre a integridade ecológica e a saúde humana continua aumentando. Neste sentido, iniciativas mais efetivas para alcançar a sustentabilidade são necessárias, incluindo-se o desenvolvimento de ferramentas que estimulem o envolvimento da sociedade civil e que avaliem as

estratégias de desenvolvimento, monitorando o progresso (WACKERNAGEL; REES, 1996; CHAMBERS et al., 2000).

No Brasil, conforme salientam Louette et al (2007), o IBGE publica, desde 2002, os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) do País, com informações sobre a realidade brasileira que integram as dimensões social, ambiental, econômica e institucional. A construção desses indicadores faz parte dos princípios formulados na Agenda 21 e segue o marco ordenador proposto pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), da ONU.

Divulgados a cada dois anos, esses indicadores trazem informações importantes para a compreensão dos temas relevantes para o desenvolvimento sustentável do país, permitindo estabelecer comparações inter-regionais no Brasil, bem como entre países, e indica as necessidades e prioridades para a formulação e avaliação de políticas de desenvolvimento com essa perspectiva (LOUETTE, 2007, p.70).

A última edição, publicada em 2012, reúne 62 indicadores, dentre eles, relativos às questões emergentes, que propiciam uma avaliação mais completa do desenvolvimento sustentável (IBGE, 2012). Em síntese, segundo o IBGE (2012), eles são apresentados em quatro dimensões: 1) ambiental; 2) social; 3) econômica; e 4) institucional. Sendo que esses indicadores referem-se a quatro diretrizes: 1) equidade (aspectos distributivos); 2) eficiência (uso racional dos recursos); 3) adaptabilidade (diversificação, alternativas nos processos de produção); 4) atenção a gerações futuras (recursos e os bens econômicos, ecológicos e humanos que serão legados às futuras gerações).

Todavia, apesar de considerarem a iniciativa do IBGE como um valioso banco de dados, que utiliza um número elevado de indicadores – o que torna a “fotografia” do Brasil mais completa, Guimarães e Feichas (2009, p. 314) questionam que “a escolha de indicadores nacionais também implica na discussão sobre até que ponto a diversidade das regiões brasileiras está refletida nesse conjunto de indicadores”.

Dentre os índices que analisam a realidade municipal, o mais comumente utilizado é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), disponível no Atlas de Desenvolvimento Humano, e elaborado pelo PNUD. Apesar do amplo uso, esse banco de dados - cujo ano-base é 2000 - já apresenta obsolescência em seus dados. Além disso, ela considera as mesmas variáveis do IDH, mas com foco municipal, o que implica que sua visão está mais ligada ao crescimento econômico que ao desenvolvimento sustentável.

Já o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), um estudo anual da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

(Sistema FIRJAN), se distingue por ter referências um pouco mais atuais e ter mais indicadores que o IDH-M. Ambos os índices, porém, levam em conta apenas as dimensões emprego e renda, saúde e educação, desconsiderando elementos ambientais, culturais e políticos, por exemplo. São sistemas com poucas variáveis e que avaliam apenas desenvolvimento humano, não considerando a interação entre homem e seu ambiente, tampouco a interação sociedade-Estado (política).

Diante da falta de um espaço que congregasse informações estatísticas municipais e regionais (RÉUS, 2012), a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), desenvolveu e publicou em 2012, pela primeira vez, o Índice de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Catarinenses (IDMS). O IDMS é uma ferramenta para a aplicação do conceito de desenvolvimento municipal sustentável construído a partir de uma série de indicadores considerados fundamentais para diagnosticar o grau de desenvolvimento de um território.

Esse índice se configura como uma ferramenta de apoio à gestão, uma vez que a FECAM presta serviços aos municípios e associações de municípios, mas também é uma ferramenta aberta a todos os interessados, e capaz de evidenciar as prioridades municipais e regionais, situando um cenário futuro desejável. Assim como nos indicadores nacionais do IBGE, a sustentabilidade aqui é entendida como o desenvolvimento equilibrado das dimensões Social, Cultural, Ambiental, Econômica e Político-institucional (Figura 4 - As quatro dimensões do IDMS da FECAM), como proposto por Sachs (1993) e apresentado anteriormente.

Figura 4 - As quatro dimensões do IDMS da FECAM.



Fonte: FECAM (2012).

Essas quatro dimensões se desdobram em nove subdimensões, 28 indicadores e 57 variáveis. Para fins de conhecimento, a tabela completa com a Matriz de Indicadores IDMS está disponível no Anexo A deste trabalho.

Cada uma das quatro dimensões equivale ao mesmo peso, 25% do índice geral. Já dentro das dimensões, as subdimensões possuem pesos diferenciados (Figura 5 - Composição do IDMS) devido a limitações na qualidade dos indicadores, decorrentes de uma notável desigualdade na disponibilidade de dados nas diferentes áreas. Campos como Finanças Públicas, Saúde e Educação já possuem imensas bases de dados públicas que permitem a construção de indicadores capazes de traduzir com muita propriedade os aspectos da realidade. Já em áreas como Cultura, Habitação, Participação Social e Gestão Pública, prevalece forte a escassez de informações (FECAM, 2012).

Figura 5 - Composição do IDMS.

COMPOSIÇÃO DO IDMS	
DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO
SOCIOCULTURAL 25%	Educação - 45%
	Saúde - 35%
	Cultura - 10%
	Habitação - 10%
ECONÔMICA 25%	Economia e Renda - 100%
AMBIENTAL 25%	Meio Ambiente - 100%
POLÍTICO- INSTITUCIONAL 25%	Participação Social - 30%
	Gestão Pública - 30%
	Finanças - 40%

Fonte: FECAM (2012).

Cabe ressaltar, que o uso de indicadores de avaliação do desenvolvimento requer o cuidado de se identificar qual base epistemológica foi utilizada para elaborar as categorias de análise, uma vez que existem correntes teóricas divergentes sobre o tema. O IDMS trata portanto, do mesmo conceito de desenvolvimento sustentável que

suporta este trabalho (SACHS, 1993), e por isso sua breve apresentação foi considerada relevante.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme revisado no capítulo anterior, o desenvolvimento territorial pressupõe ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes. Na conjuntura brasileira, as políticas públicas ainda correspondem ao meio mais comum, e muitas vezes o mais eficaz, de intervenção na realidade territorial. Os motivos são diversos: o corpo estatal ainda tem um papel altamente interventor na sociedade, falta iniciativa e compreensão da cidadania por parte dos sujeitos, dentre outros. Nesta seção, portanto, discorre-se sobre os conceitos e estudos relacionados à disciplina de políticas públicas. Além disso, sustenta-se aqui a ideia de que um novo conceito de desenvolvimento pressupõe uma nova Administração Pública, por isso é apresentada a teoria do Novo Serviço Público. Por fim, para se chegar à política pública intitulada Territórios da Cidadania, e objeto de análise nesta pesquisa, fala-se também da inclusão da abordagem territorial nas políticas públicas.

A análise de políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1930, objetivando analisar a ação dos governos de forma a compreendê-la cientificamente. O pressuposto analítico para a constituição e consolidação dos estudos sobre as políticas públicas é que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2007).

Na área do governo propriamente dito, a introdução da análise de políticas públicas como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências (SOUZA, 2007). Um grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros e sociólogos influenciados pela teoria dos jogos, mostra como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A partir daí, o modelo de aplicação de métodos científicos às formulações/decisões do governo se expande para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

Nos países em desenvolvimento, particularmente na América Latina e no Brasil, a análise de políticas públicas surge na década de 1980 a partir da transição para a democracia, que possibilita à sociedade

participar, pelo menos por meio de seus representantes, na definição sobre a alocação dos bens e recursos públicos. Esse período é marcado pela crise financeira e fiscal dos Estados, obrigados a empreender processos de reforma no sentido de buscar a estabilidade e o saneamento das contas através da diminuição da incidência em políticas sociais e, de outro lado, através da busca da eficiência das políticas públicas (SOUZA, 2007).

Atualmente, o termo política pública vem sendo largamente estudado por pesquisadores no Brasil. Para Souza, as políticas públicas compreendem

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 26).

Acordando com esta visão, existem autores que definem as políticas públicas como aquilo que os governos decidem ou não decidem fazer (DYE, 1984), conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN; GOULD, 1980), que as políticas públicas são a soma de atividades governamentais enquanto ação diretamente efetuada por agências influenciando a vida dos cidadãos (PETERS, 1986) e a mais conhecida quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz (LASWELL, 1936).

Para Gobert e Muller (1987 apud HOFLING, 2001, p. 31), é o “Estado em ação”, ou seja, é o Estado posto em movimento por governos, mas, sobretudo por governos que estão revestidos de autoridade soberana delegada pela sociedade como um todo; daí seu caráter público, pois estariam representando os interesses gerais, públicos e não privados.

Azevedo (2003, p. 38) a partir da articulação entre as compreensões de Dye (1984) e Lowi (1966), definiu que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

Guimarães Júnior e Pereira (2010) consideram que a ideia de políticas públicas associa-se a um conjunto de ações articuladas com

recursos próprios (especialmente financeiros, mas podendo também incluir humanos), numa dimensão temporal (duração) e com alguma capacidade de impacto. Ela não pode ser reduzida à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ética e política, além da compreensão de níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição (OLIVEIRA; GUIMARÃES JÚNIOR; e PEREIRA, 2010).

O primeiro destaque a se fazer com relação às definições propostas pelos autores citados anteriormente é de que política pública é coisa para o governo. A sua definição é clara nesse sentido. Isso quer dizer que a sociedade civil não é responsável direta e nem agente implementadora de políticas públicas. No entanto, acreditamos que a sociedade civil faz política. Seja por meio dos grupos de interesse, organizados socialmente, traçando estratégias políticas para pressionar o governo a fim de que políticas públicas sejam tomadas em seu favor, seja pela ação de organismos sociais atendendo a problemas públicos.

Igualmente, Leonardo Secchi (2010, p.2) define política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.

Vejamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2010, p.2).

Assim, o autor define que política pública (public policy) está relacionada a orientações para a decisão e ação, tratando do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões, independente dos atores envolvidos (SECCHI, 2010).

Nesse sentido, Muñoz Amato (1971) analisa:

Em todo caso, a realização da política pública, (...) é a tarefa que na realidade executam conjuntamente os cidadãos, os partidos políticos,

as associações, os parlamentos, ou tribunais, os órgãos da opinião pública, os grupos de interesses econômicos, os funcionários do Poder Executivo e outros agentes. (MUÑOZ AMATO, 1971, p. 9).

Por fim, a definição de políticas públicas para Heidemann (2005), é aquela que relaciona ao resultado de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais, em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado. Neste conjunto, estas decisões e ações de governo e de outros agentes sociais constituem o que se conhece com o nome de políticas públicas.

Celina Souza (2007) considera que, por mais que hajam influências externas, o Estado possui um espaço de atuação autônomo, mas que pode ser impactado por atores diversos. A autora considera que a autonomia governamental é nítida ao perceber a capacidade governamental de tomar decisões. Assim, ao se debater política pública é normal que se chegue a questionamentos relativos ao papel dos governos.

Apresentados diferentes conceitos do termo políticas públicas, passa-se agora a uma breve análise dos principais tipos de políticas públicas. É certo que esses modelos não representam o conjunto total dos tipos de Políticas Públicas existentes, nem que cada política encaixa-se somente em um modelo, mas eles são importantes, pois buscam simplificar e esclarecer o nosso entendimento em torno do tema, nos ajudam a identificar aspectos relevantes das problemáticas políticas e a direcionar nosso olhar para compreender melhor o campo das políticas públicas.

2.3.1 Tipos de Políticas Públicas

Theodor Lowi (1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública. Para ele, cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Desenvolvendo a leitura de Lowi (1972), aponta-se a existência de quatro tipos de políticas públicas: as distributivas, as redistributivas, as regulatórias e as constitutivas.

As políticas públicas distributivas implicam nas ações cotidianas que todo e qualquer governo precisa fazer. Elas dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, mas sempre feita

de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda social ou a pressão dos grupos de interesse (AZEVEDO, 2003). As decisões, aqui, desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo (SOUZA, 2007). O seu financiamento, contudo, é feito pela sociedade como um todo através do orçamento geral de um estado.

São exemplos de políticas públicas distributivas: o calçamento de uma rua, as podas de árvores, os reparos em uma creche, a construção de um novo ponto de ônibus, a implementação de um projeto de educação ambiental ou a limpeza de um córrego, dentre outros.

As políticas públicas redistributivas consistem em redistribuição de “renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos” (AZEVEDO, 2003, p. 38). Elas atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; e são as de mais difícil encaminhamento (LOWI, 1972). São, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e programas como bolsa-escola, bolsa-universitária, cesta básica, renda cidadã, isenção do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e de taxas de energia e/ou água para famílias carentes, dentre outros.

Por sua vez, as políticas públicas regulatórias consistem na elaboração de leis e normas que autorizarão os governos a fazerem ou não determinada política pública redistributiva ou distributiva. Se estas duas implicam no campo de ação do poder executivo, a política pública regulatória é, essencialmente, campo de ação do poder legislativo (AZEVEDO, 2003). Elas visam, assim, regular determinado setor, criando normas.

Por fim, as políticas constitutivas, que também são chamadas de estruturadoras, são as que definem os procedimentos gerais da política, determinando a sua estrutura e os seus processos. Essas políticas “dizem respeito à criação ou modificação das instituições políticas” (SCHMIDT, 2008, p. 2314). Outra característica das políticas constitutivas é que elas “envolvem sempre a questão da distribuição de bens e recursos públicos para os diversos segmentos da sociedade” (SCHMIDT, 2008, p. 2314).

Paul Sabatier (1986), por sua vez, foca seus estudos na implementação de políticas públicas, e nessa perspectiva apresenta duas abordagens de política pública: o modelo top-down e o bottom-up.

A característica essencial de uma abordagem top-down é que ela começa com uma decisão política por parte do governo. A implementação da política pública, portanto, pode ser vista em três diferentes perspectivas – o formulador, o executor e o público-alvo (SABATIER, 1986). As teorias top-down partem da premissa de que a implementação se inicia com uma decisão de topo que é (ou deveria ser) implementada tal e qual como formulada, negligenciando qualquer influência dos implementadores (SCHMIDT, 2008).

A perspectiva top-down tem um viés organizacional. As agências formuladoras e implementadoras são apreendidas em seus aspectos organizacionais formais: hierarquia, controle, centralização do comando, descentralização da execução, coordenação, comunicação etc. Toma como variável explicativa o planejamento (plano, normas estruturantes do processo de implementação) e desconsidera o processo decisório que deu origem a ele. Assim, enfatiza a estrutura organizacional ou política em detrimento de atores-chave (SCHMIDT, 2008).

A falha fundamental no modelo top-down, de acordo com Hjern e Hull, Barret e Elmore (apud SABATIER, 1986), é que ele começa a partir de uma perspectiva de tomadores centrais de decisão e, portanto, tendem a negligenciar outros atores. Sua metodologia leva os estudiosos dessa abordagem a supor que os quadros de decisão política são os atores-chave e que os outros são basicamente impedimentos. O que, por sua vez, leva a negligenciar iniciativas estratégicas provenientes do setor privado, dos técnicos, de servidores locais e de subsistemas políticos.

Outra crítica dos modelos top-down é que eles são difíceis de usar em situações onde não existe uma agência ou política dominante, mas sim uma multidão de diretrizes governamentais e atores, nenhum deles preeminente.

Diante da consciência das fraquezas metodológicas da abordagem top-down, Hjern et al (apud SABATIER, 1986) assumiram um compromisso com o desenvolvimento de uma metodologia intersubjetivamente confiável, e comprometida com áreas de política pública que envolvessem a multiplicidade das organizações públicas e privadas.

Assim, a teoria bottom-up de Hjern et al ((apud SABATIER, 1986) não começa com um programa governamental, mas sim com atores percebendo problemas e estratégias sendo desenvolvidas para lidar com esses problemas. Em contraste, uma abordagem top-down provavelmente superestima a importância de um programa governamental, que é o seu foco. Também, por causa de sua estratégia

focada em uma ampla gama de atores, os estudiosos da abordagem bottom-up são mais capazes de lidar com a interação estratégica ao longo do tempo (SABATIER, 1986).

A perspectiva bottom-up foi formulada como uma clara crítica às teorias top-down, referindo que os estudos da implementação também devem levar em consideração as relações dos funcionários de base com os beneficiários, bem como a capacidade que diferentes contextos locais poderão ter nos impactos da política (PÜLZL; TREIB, 2007). Rejeitando a ideia de que os implementadores têm de seguir os objetivos de forma rígida, esta perspectiva defende que no estudo da implementação deverá ser dado um especial destaque às redes e aos atores envolvidos na política (PÜLZL; TREIB, 2007). “Inerente ao comportamento destes, estão processos de conflito e, por conseguinte, processos de negociação e de criação de consensos” (PARSONS, 1995, p. 469).

Tenório e Saravia (2006) destacam que o tradicional modelo descendente (top-down) ainda é predominante na prática dos Estados, mas verifica-se uma progressiva tendência de adoção do modelo ascendente (bottom-up) no campo das políticas públicas – o Programa Territórios da Cidadania (PTC) é um exemplo. No primeiro modelo, os tecnocratas detêm o monopólio da definição das políticas públicas, baseados na racionalidade técnica, mesmo nos casos em que deveriam negociar com a sociedade (TENÓRIO; SARAVIA, 2006). Já o modelo “de baixo pra cima” (bottom-up) parte da interseção da administração pública com a sociedade, em que se “pressupõe a existência de uma declaração de preferências governamentais, mediada por certo número de atores que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e por negociações” (TENÓRIO; SARAVIA, 2006, p.4).

Por fim, Sabatier (1986) destaca que os top-downers e os bottom-uppers foram motivados por preocupações diferentes e, assim, desenvolveram diferentes abordagens. Top-downers se preocupam com a eficácia de programas governamentais específicos e com a capacidade dos políticos eleitos para orientar e restringir o comportamento dos funcionários públicos e grupos-alvo. Bottom-uppers, por outro lado, são bem menos preocupados com a medida em que uma decisão política é realizada e muito mais preocupados com o problema da política pública (SABATIER, 1986).

Najan (1995) aponta que o fracasso na implementação de uma política pública pode ser atribuído a uma dessas abordagens, que são antagônicas: top-down – perspectiva em que a decisão política é

autoritária, em um nível central e a botton-up - abordagem que leva em consideração a complexidade do processo de implementação.

2.3.2 O ciclo de uma Política Pública

O cientista político estadunidense Harold Lasswell (1936) buscou tornar didático o complexo processo de implementação de políticas públicas e foi pioneiro ao simplificá-lo, dividindo-o em estágios, na forma de um ciclo (REIS, 2010). O ciclo proposto por Lasswell (1936) apresenta sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação.

Howlett e Ramesh (2003, p. 12 apud REIS, 2010) apontam como fragilidades dessa proposta que o próprio Lasswell definia como mais ideal que real: pouco leva em consideração as influências externas sobre o Estado, presume um número reduzido de personagens envolvidas (especialmente burocratas) e deixa para o final a avaliação da política.

Gary Brewer, inspirado pelo modelo de Lasswell, decompôs o ciclo de políticas públicas em seis etapas: (1) invenção, (2) estimativa, (3) seleção, (4) implementação, (5) avaliação e (6) término. Este autor introduziu a noção de política pública como um ciclo contínuo, sem necessariamente ter um período de vida definido. Howlett e Ramesh (2003, p.13 apud REIS, 2010) vão adiante e acrescentam que “ele expandiu o processo da política pública para além dos domínios do governo [...] e clarificou a terminologia usada para descrever os vários estágios do processo”.

Condensando ainda mais as etapas, mas sem confundi-las, Howlett e Ramesh (2003) propõem um novo modelo, que relacionam com a chamada resolução aplicada de problemas (Figura 6 - Ciclo de Política Pública de Howlett e Ramesh):

Figura 6 - Ciclo de Política Pública de Howlett e Ramesh.



Fonte: REIS, 2010.

Segundo os autores, a public policy-making se divide em cinco etapas: (1) montagem da agenda, (2) formulação da política, (3) tomada de decisão, (4) implementação e (5) avaliação.

Atualmente, muitos programas governamentais, como o PTC, têm conferido importância destacada à participação cidadã na formulação, na implantação e no controle e avaliação das políticas públicas, o que representa uma mudança na relação entre Estado e sociedade civil, com a inclusão de novos atores no campo das políticas públicas. Daí a importância de conhecer e estudar as etapas do ciclo acima apresentado.

Nessa conjuntura, destaca-se o papel da Administração Pública, ator essencial na determinação dos caminhos tomados pela sociedade. A fortificação da dimensão política de uma sociedade tende a se refletir diretamente no nível de qualidade da sua Administração Pública, como veremos na próxima seção, que propõe este debate.

2.3.3 Um novo modelo de Administração Pública voltado à sustentabilidade: a Teoria do Novo Serviço Público

A mudança na forma de vida da sociedade e modelos de desenvolvimento mais condizentes com os valores emergentes na pós-modernidade, ligados a um desenvolvimento sustentável, passam por um movimento consoante no âmbito Administração Pública. Os modelos de desenvolvimento tradicionais, baseados no mercado como ente regulador, na racionalidade econômica, no uso abusivo dos recursos naturais e na fraca ação política dos cidadãos demonstram suas fissuras por meio das estatísticas de pobreza e degradação ambiental, levantando um amplo debate sobre o papel do Estado em nosso tempo. Conseqüentemente, um importante debate também se trava em torno dos modelos e estratégias de gestão mais adequados às novas competências da Administração Pública, enquanto braço de ação do Estado. É o que veremos a seguir.

O conceito de Administração Pública evoluiu significativamente no século XX. De acordo com Tânia Fischer (1984, p. 278), a partir dos anos 1930, “a administração pública teve um enfoque teórico mecanicista, estabelecendo relações entre organização pública e privada”. Desde esta época, o setor público brasileiro tem vivido vários ‘empuxos’ e iniciativas de transformação e modernização.

Esses movimentos se fortalecem com a desmobilização do Estado dos anos 1980 e as frustrações com as várias reformas ocorridas até a virada do século, onde vários ‘atores sociais e políticos’ passam a buscar soluções para seus problemas, ‘independentemente’ da ação do governo. “Observam-se as pessoas cada vez mais envolvidas e comprometidas com a comunidade de serviços públicos, trazendo ao social confiabilidade e eficiência em serviços públicos, sendo estes por meios do terceiro setor, do governo ou voluntariado” (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1999, p.45).

De acordo com esse momento, Denhardt (2012, p. 215) destaca o surgimento de uma crise de legitimidade na teoria da administração pública, “segundo a qual as bases convencionais da teoria não refletem ou não correspondem às necessidades dos atores do campo - teóricos, profissionais e cidadãos”. Neste contexto, percebe-se a intenção, por parte do establishment, de se construir uma teoria racional da administração, com base em um entendimento positivista do comportamento humano.

A teoria dominante na administração pública tem três limitações importantes: (a) o modelo racional baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; (b) fundamenta-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento, assim como (c) os teóricos que se apóiam nesse modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de maneira adequada (DENHARDT, 2012).

Denhardt e Denhardt (2007), então, descrevem um novo modelo de administração pública, o Novo Serviço Público, inspirado na teoria política democrática, conectando cidadãos aos seus governos, concebendo uma administração pública mais humanística, mediante abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional tradicional. Nesse sentido, a Administração Pública contemporânea “[...] tem como centro o ser humano, único e multidimensional, participe da sociedade multicêntrica articulada politicamente [...]” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 113).

Salm e Menegasso (2009) ressaltam que esse modelo de administração pública constitui-se em uma proposta emergente cujos contornos remontam às décadas de 1970 e 1980. Entre os autores que contribuíram com a proposta estão H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart, Robert B. Denhardt e outros, além do brasileiro Alberto Guerreiro Ramos.

A teoria do Novo Serviço Público se diferencia da discussão da administração pública convencional, sobretudo, por suas bases paradigmáticas. Enquanto os modelos convencionais se caracterizam por uma busca obsessiva por eficiência, essa nova abordagem visa o aperfeiçoamento democrático e a valorização dos métodos para tornar “mais públicas” as organizações estatais.

As bases epistemológicas do modelo do novo serviço público assentam-se na noção de que o ser humano é um ente político que age na comunidade. Esta comunidade, politicamente articulada, requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; o qual precede o alcance de interesses privados (SALM; MENEGASSO, 2009).

O Novo Serviço Público expressa na liderança e na gestão dos órgãos públicos, um interesse “renovado pelos valores democráticos”. Essa noção do Novo Serviço Público contribui na remodelação do Estado, para uma mudança de mentalidade na busca de uma gestão mais participativa.

Assim, na visão de Denhardt e Denhardt (2007), há dois temas centrais que fundamentam o Novo Serviço Público: (1) promover a

dignidade e o valor no serviço público e (2) reafirmar a democracia, a cidadania e o interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública.

O modelo vem fundamentado na participação democrática e no processo de co-produção, que se refere ao compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e servidores públicos na concepção e implementação dos serviços públicos (MARSCHALL, 2004 apud SALM; MENEGASSO, 2009). Com isso, os cidadãos deixam de se representar como meros executores ou destinatários das políticas públicas, e passam a fazer parte do processo de construção, implementação e avaliação das public policy.

A redescoberta da comunidade e a devolução do poder aos que dela participam é o foco central dessa maneira de se exercer a administração pública. Ela vai além do governo, sendo parceira da comunidade, fomentadora das estruturas intermediárias e facilitadora da co-produção dos serviços públicos (SALM; MENEGASSO, 2004). O novo serviço público realça o engajamento cívico e explora as várias maneiras pelas quais os membros das organizações públicas poderiam criar mais espaços para o diálogo e a deliberação, envolvendo tanto burocratas quanto cidadãos (DENHARDT, 2012).

A perspectiva contemporânea deste modelo amplia o próprio conceito de gestor público, visto como um indivíduo - cidadão -, tal como todos os demais membros da sociedade. Sua maior atribuição é, por meio da própria prática, transpor a burocracia pública e os mecanismos operacionais para atender a lei, articulando novos valores comunitários e normas políticas aos interesses dos cidadãos (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Depreende-se daí o princípio da responsividade do gestor público, reconhecido em sua condição de cidadão que deve trabalhar em prol do bem comum à sociedade.

Bacon (1999) acorda que o perfil do gestor público agrega atributos que não podem ficar limitados à formação técnica. O envolvimento e a articulação das suas atribuições e saberes diversos, aliado a posturas e comportamentos eticamente preservados na direção do bem público, é uma das condições para uma nova visão da administração pública.

Aponta-se, portanto, como princípios do novo serviço público, segundo a proposta de Denhardt (2012): servir a cidadãos, não a consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente; agir democraticamente; reconhecer que a accountability não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às

pessoas, não apenas à produtividade. O Quadro 1 (Princípios do Novo Serviço Público) sintetiza esses princípios.

Quadro 1 - Princípios do Novo Serviço Público.

- a) **Servir cidadãos, não consumidores:** os servidores públicos não respondem meramente a demandas de consumidores, mas se concentram na construção de relações de confiança e na colaboração com e entre os cidadãos. O novo serviço público procura estimular sempre mais gente a cumprir suas responsabilidades de cidadãos e procura fazer com que o governo seja especialmente sensível às vozes dos cidadãos.
- b) **Perseguir interesse público:** o objetivo não é encontrar soluções rápidas guiadas por decisões individuais; em vez disso, é a criação de interesses compartilhados e responsabilidade compartilhada. Ele é considerado ator-chave dentro de um sistema de governança, garantindo que o interesse público prevaleça, que as próprias soluções tanto quanto o processo pelo qual se desenvolvem as soluções dos problemas públicos sejam consistentes com as normas democráticas de justiça e equidade.
- c) **Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo:** O interesse público é melhor servido por cidadãos e servidores públicos que estão comprometidos em fazer contribuições significativas para a sociedade do que por gestores empreendedores que atuam como se o dinheiro público fosse seu. O papel do administrador no novo serviço público não é ‘remar’ ou ‘dirigir’ os consumidores, mas ‘servir’ os cidadãos. Os administradores públicos trabalham dentro de redes políticas complexas e seu trabalho consiste em envolver os cidadãos no desenvolvimento da política pública – mediante participação ativa, autêntica.
- d) **Pensar estrategicamente, agir democraticamente:** as organizações públicas devem ser administradas de modo a aumentar e estimular o engajamento dos cidadãos em todos os aspectos e estágios do processo de definição e implementação das políticas públicas. Os cidadãos e os servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções.
- e) **Reconhecer que a accountability não é simples:** Do ponto de vista do novo serviço público, a questão da accountability no serviço público é complexa; ela envolve um equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, interesse público. Em outras palavras, os administradores públicos são chamados a corresponder a todas as normas, valores e preferências concorrentes de nosso complexo sistema de governança.
- f) **Servir em vez de dirigir:** No novo serviço público, a liderança baseia-se em valores e é compartilhada em toda a organização e com a comunidade. Para servir os cidadãos, os administradores públicos devem não apenas conhecer e administrar seus próprios recursos, mas também devem estar conscientes e

conectados em outras fontes de apoio e assistência, engajando os cidadãos e a comunidade no processo. Em síntese, eles devem compartilhar poder e liderar com paixão, compromisso e integridade, de maneira a respeitar e conferir poder à cidadania.

g) **Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade:** As organizações públicas e as redes em que participam têm mais chance de serem bem-sucedidas no longo prazo se operarem por meio de processos de colaboração e liderança compartilhada que tenham por base o respeito a todas as pessoas. As pessoas são atraídas para o serviço público porque são motivadas pelos valores do serviço público. São estes valores – de servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro e fazer a democracia funcionar – que melhor traduzem o sentido de ser um cidadão a serviço da comunidade.

Fonte: Denhardt (2012)

Pelas bases epistemológicas e pelos valores que as sustentam, o Novo Serviço Público, assim como a gestão social, são concepções críticas que representam alternativas ao establishment dominante na gestão e no serviço público. Prosseguindo na linhagem das novas estratégias de administração pública, temos a emergência, como teoria e prática, do fenômeno da gestão social, usada de modo corrente para identificar as mais variadas práticas de atores governamentais, não-governamentais e, mais recentemente, do setor privado, por meio da responsabilidade social empresarial (FRANÇA FILHO, 2008).

O Território da Cidadania, com bases sociais e de serviço ao público, precisa ser analisado e concebido a partir de lentes críticas como essas, pensadas para a coletividade, a fim de que se consolide um verdadeiro serviço público – de e para a comunidade, esta entendida como o espaço de e para comuns. Por isso, trataremos da temática da gestão social na seção 2.4 da presente fundamentação teórica.

Por fim, pode-se dizer que o foco dado à democracia e à sustentabilidade nesses novos modelos de administração pública e desenvolvimento acaba por desembocar na valorização da esfera local – seja ela um município, uma região, uma bacia hidrográfica, etc – como unidade territorial adequada à promoção desses novos estilos de desenvolvimento.

2.3.4 Inclusão da abordagem territorial nas Políticas Públicas: do global para o local

Embora a agenda da cidadania já seja reconhecida como uma plataforma emergente por todos os níveis de governo é, também, na esfera local que esses princípios podem se transformar em ações que impactem a realidade mais decisivamente. O território é campo privilegiado para a promoção do desenvolvimento e para a aprendizagem democrática por conta da proximidade que a esfera local guarda dos cidadãos e das suas necessidades cotidianas (MOURA, 1998). Daí, a sua escolha como locus privilegiado para a promoção do desenvolvimento sustentável, sobretudo, por meio das novas estratégias de gestão pública democrática.

Em se tratando de políticas públicas de desenvolvimento territorial, Alcântara Filho, Silva, e Silva (2009, p. 262) consideram que “o desafio fundamental das políticas públicas de desenvolvimento territorial é melhorar as capacidades produtivas e as condições de acesso aos mercados dos empreendedores de pequeno porte”.

O MDA (2010) destaca que a concepção da estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial, tendo por referência os territórios rurais como espaço de articulação e gestão de políticas públicas é oriunda principalmente, da necessidade de se adotarem concepções inovadoras para enfrentar problemas que, apesar dos avanços conseguidos, persistem atingindo fortemente algumas regiões e grupos sociais. Especificamente refere-se ao enfrentamento da pobreza e da exclusão social, à degradação ambiental e às desigualdades regionais, sociais e econômicas que ainda atingem o meio rural brasileiro.

A abordagem territorial ultrapassa a escala dos municípios, envolvendo as relações entre Estado e sociedade intermediada pela participação ativa da esfera pública. Rolnik e Somekh (2003, p. 96) lembram que “difícilmente uma cidade isoladamente tem força política para determinar a estratégia de investimento e gestão dessas infraestruturas”.

Esse é um dos aspectos positivos da noção de “desenvolvimento territorial”: ela rompe com a dualidade entre o rural e o urbano, que tem se demonstrado limitada e insuficiente para dar conta da realidade das sociedades contemporâneas, destaca Carneiro (2007). Pensar em termos “territoriais” implica ampliar o universo de observação e ação para além de um rural imaginário e jamais alcançado. Assim, a lente de observação fica mais nítida permitindo enxergar atores

sociais que, mesmo estando presentes em espaços tidos como rurais, não eram vistos ou não eram incorporados aos projetos de desenvolvimento porque não eram identificados à imagem do rural que se tem em mente (GEHLEN; RIELLA, 2004).

Sachs (2008, p. 15), ao estabelecer os pilares do desenvolvimento sustentável, tratados na seção 2.2.1, relacionou o eixo territorial “à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades”. Essa esfera do desenvolvimento daria conta da diversidade socioeconômica e cultural, bem como da disponibilidade de recursos financeiros nas micro e mesorregiões. Isso implica na adoção de estratégias de desenvolvimento específicas para cada região, que permita a participação dos atores locais nas diversas etapas de planejamento territorial, objetivando agregar lugares unidos pela identidade cultural e com interesses em comum.

Cristovam Buarque (2002, p. 22) ao falar de Sachs como um de seus professores mais marcantes, comenta que ele “sempre partiu do concreto e do local para formular teorias universais”. Destaca que, atualmente, é de suma relevância estudar e compreender o local para tomar medidas que podem valer no âmbito global. Para isso, há necessidade de se ter um desenvolvimento local sustentável, sendo possível por meio: da exploração das potencialidades locais; gestão pública eficiente; elevação das oportunidades sociais; viabilidade da economia local, para possibilitar o fomento da competitividade local; visando a conservação dos recursos naturais locais (BUARQUE, 2006).

A inclusão da abordagem territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural se apóia, de acordo com Echeverri (2009), em quatro aspectos: a) o rural é mais abrangente que o setor agrícola; b) a escala municipal é restrita para o planejamento e a organização dos esforços de promoção do desenvolvimento; c) a escala estadual é bastante ampla para tratar da heterogeneidade e das especificidades locais, que devem ser mobilizadas em prol de iniciativas de desenvolvimento; e d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições, que podem ser mobilizados e convertidos em eixo central para a definição de iniciativas orientadas ao desenvolvimento.

Ainda, as políticas públicas territoriais apresentam inovações em relação às abordagens mais tradicionais do desenvolvimento rural, pois estas sempre associam o rural ao agrícola e, a ideia de território indica também a inclusão de atividades não agrícolas (MDA, 2005). Como exemplo dessas atividades desenvolvidas no meio rural, pode-se citar o turismo rural e o artesanato. Assim, além da produção de matéria-

prima e alimentos, os territórios rurais envolvem pequenas cidades, aglomerados populacionais e os agentes que fazem parte desses espaços.

No caso brasileiro, a temática do desenvolvimento territorial começou a ser discutida com mais ênfase no processo de democratização política, que ocorreu a partir da metade da década de 1980 e teve como auge a promulgação da Constituição de 1988 (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007).

Até esse momento, eram crescentes, no meio rural, as reivindicações de segmentos sociais que até então permaneciam excluídos das políticas públicas (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007). A forte crise econômica que marcou o fim dessa década, e o início de 1990, segundo Schneider, Cazella e Mattei (2009), teve como consequências para os pequenos agricultores, a dificuldade de disponibilidade de crédito e uma brusca queda da renda familiar.

Contudo, com a Constituição de 1988, a descentralização das políticas públicas foi garantida, tendo como objetivo principal a superação do centralismo federativo, levando as políticas para perto dos beneficiários (MATTEI, CAZELLA, 2009).

Depois, já nos anos 1990, um dos fatores decisivos que mudou os rumos do desenvolvimento rural, principalmente na esfera governamental, foi a organização do movimento sindical dos trabalhadores rurais, com forte atuação no sul do País. Os trabalhadores rurais integrantes de sindicatos ligados à Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que já tinham iniciado as suas reivindicações e lutas no período de redemocratização do Brasil na década de 1980, passaram a direcioná-las para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009).

Em 1994, a ONU publicou um estudo que difundia o conceito de agricultura familiar e estabelecia um conjunto de diretrizes que deveriam direcionar a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. Tal estudo serviu de base para as primeiras formulações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, “como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980” (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009, p. 23). O PRONAF visa o financiamento de projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores e assentados da reforma agrária, a baixas taxas de juros, além das

menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País (MDA, 2010).

Logo, conforme enfatiza Favereiro (2010), um dos primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial no Brasil foi introduzido no último período do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), através da destinação de parte dos recursos do PRONAF para a melhoria nas condições de produção e de infraestrutura nos municípios rurais em que a agricultura representava um papel estratégico na economia (MATTEI, CAZELLA, 2009). Os municípios contemplados por esse programa foram selecionados tendo como referência um conjunto de critérios que visam a beneficiar os mais pobres, os mais agrícolas e os menos populosos (ABRAMOVAY, 2001).

Delgado, Bonnal e Leite (2007), salientam que essa linha do PRONAF priorizou a criação de conselhos gestores com o objetivo de garantir a representatividade das comunidades e dos produtores rurais. Surgiram, assim, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), com a função de descobrir potencialidades de desenvolvimento que os mercados convencionais não seriam capazes de revelar (ABRAMOVAY, 2001). Como virtude dos conselhos, o autor (2001, p. 122) afirma que “o simples fato de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um conselho formado por representantes da sociedade local já constitui uma inovação organizacional significativa”. Os CMDR também contribuíram para a democratização das informações a respeito dos recursos públicos aplicados através de projetos intermediados por eles (FAVARETO, 2010). Mattei e Cazella (2009) frisam também que a exigência de um conselho para que os recursos do PRONAF fossem liberados, cooperou para que o poder público municipal se envolvessem mais com o setor agrícola, pois passaram a atuar junto as comunidades rurais.

Entretanto, logo foram percebidos limites na atuação dos referidos conselhos. Para Abramovay (2001), em muitos municípios, os conselhos foram constituídos apenas em função da exigência da legislação para repasse dos recursos do Governo Federal. Todavia, as pessoas que os compõem nem sempre estão preparadas para promover o desenvolvimento no meio rural. O outro entrave diz respeito ao grande número de municípios brasileiros que possuem poucos habitantes e muitas estratégias inovadoras de desenvolvimento precisam ligar-se a atores numa escala maior do que os limites do município.

Abramovay (2001) também questiona a habilidade dos atores da esfera local na proposição de mudanças na esfera institucional, ou

seja, se conseguem sugerir atividades capazes de melhorar a economia local. Outra limitação diz respeito à predominância da participação de agricultores, técnicos e representantes do poder público, sempre ligados as atividades agropecuárias tradicionais. No mesmo sentido, Delgado, Bonnal e Leite (2007), comentaram que em muitos municípios, embora fosse priorizada a gestão dessa linha de PRONAF pelos CMDR, acabou sendo apropriada pelo poder público local, geralmente pelos prefeitos.

As reflexões feitas a respeito dos limites do funcionamento dos CMDR indicaram a necessidade de se fazer articulações entre setores e municípios (VEIGA, 2001; FAVARETO, 2010). Nesse sentido, os componentes da política de desenvolvimento territorial foram fortemente ampliados em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Com a institucionalização da SDT, os recursos do PRONAF passaram a ser destinados para um conjunto de municípios agregados em um território através do PRONAT, e onde a gestão dos projetos passa a ocorrer por meio de Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), com participação da sociedade civil. Nesse sentido, a SDT recomendou que os colegiados fossem criados “como expressão das forças sociais locais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial” (FAVARETO, 2010, p. 54). Delgado, Bonnal e Leite (2007), apontam a criação dos Colegiados Territoriais como uma estratégia para superar o controle exercido pelo poder municipal na destinação dos recursos do PRONAF.

Após alguns anos de adaptação dos Colegiados, e como forma de impulsionar o desenvolvimento nessas localidades, em 2008 o Governo Federal lança o PTC, com intuito de integrar diversas ações do Poder Executivo, priorizando investimentos para essas regiões. A principal mudança dessa política remete à composição do Colegiado Territorial, que passa a exigir a integração das áreas da saúde, educação e assistência social (MDA, 2010).

Além disso, o PTC não se limita apenas a atacar problemas específicos com ações dirigidas. Ele combina diferentes ações de diferentes ministérios e governos estaduais e municipais, consolidando as relações federativas, tornando mais eficiente a ação do poder público nos territórios. Por exemplo: pode-se construir novas estradas, já ampliando também o Programa Luz para Todos; recuperar a infraestrutura de assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; implantar Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), expandindo também os programas Saúde da Família, Farmácia Popular

e Brasil Sorridente; construir escolas junto combinando obras de saneamento básico e a construção de cisternas (MDA, 2010).

Após tratar do contexto que levou o Governo Federal a criar o Programa Territórios da Cidadania, a seguir, destaca-se a importância da temática da gestão social quando se fala em desenvolvimento de territórios ou políticas públicas de desenvolvimento territorial. No capítulo 4 – Resultados e Respectivas Discussões, a pesquisa volta a tratar dos Territórios da Cidadania, onde serão expostos seus objetivos, pressupostos e, com mais ênfase, a forma como são operacionalizadas as políticas em seu âmbito, por meio da apresentação das instâncias de gestão e de como ocorre o processo decisório nos Colegiados Territoriais, em termos teóricos e práticos.

2.4 PENSANDO OS TERRITÓRIOS A PARTIR DA GESTÃO SOCIAL

2.4.1 Gestão Social: Conceitos e delimitações

No âmbito Programa Territórios da Cidadania, a ideia de desenvolvimento territorial é indissociável da noção de gestão social (MDA, 2005), como comprovam a centralidade do colegiado territorial no desenho da política. Isto porque “a gestão social se constituiu num referencial incontornável para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável” (MDA, 2005, p.10), dado que, envolvendo o conjunto de atores presentes no território, pode assegurar que as atividades colocadas em prática sejam aderentes ao cotidiano das pessoas, instituições e economias locais.

O campo da gestão social começa a ganhar visibilidade nos círculos acadêmicos somente na década de 1990 e, embora venha adquirindo prestígio nos últimos anos, ainda carece de adensamento teórico (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008; GONÇALVES; SILVA JÚNIOR, 2009). França Filho (2008, p.28) observa que a recente inserção da gestão social no debate público decorre de sua própria banalização, na medida em que “tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social”. Para Tenório e Saravia (2006), há uma confusão generalizada da gestão social com a gestão de programas e políticas sociais. “O tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até

ambiental, do que à discussão e possibilidades de uma gestão democrática, participativa” (TENÓRIO, 2008a, p.158).

Boullosa e Schommer (2009, p.5), entretanto, destacam os riscos ocasionados pelo recente movimento de delimitação da gestão social, e avistam vantagens em sendo este um campo de conhecimento inacabado. Nas palavras das autoras, “o que poderia revelar-se como insucesso conceitual pode ser, invés, visto em chave positiva, como expressão de inovação, que se caracteriza pela incompletude de significado”.

Na medida em que a gestão social é acolhida por instituições de ensino e pesquisa, preenchendo o vazio deixado pela idéia de terceiro setor; ganha relevo na esteira da retomada do papel central do Estado em relação aos problemas sociais; e ecoa em temas como responsabilidade social, investimento social privado e empreendedorismo social; o termo “começa a perder seu caráter de processo de inovação, que acolhe diferentes e pontuais experiências, em favor de uma nova interpretação que tende a considerá-la como produto inovador” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.2). Reflexos desta transformação seriam a oferta de cursos de formação de gestores sociais, a concepção da área temática “Gestão Social e Ambiental” no Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Enanpad), ou ainda a criação do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs), em 2007.

As autoras, ao fim, defendem a necessidade de estudos da gestão social que explorem seu potencial de inovação. Propõem como eixo de pesquisa a avaliação das possibilidades da gestão social de se constituir num campo disciplinar específico.

As autoras ainda classificam a gestão social em níveis micro e macro. Ao nível societário, a gestão social se orienta para a gestão das demandas e necessidades sociais, aproximando-se da gestão pública. Essa visão não adere às idéias difundidas pelo modelo liberal, que advogam pela transferência da gestão de serviços públicos do Estado para a sociedade civil. Portanto, a sociedade pode ser protagonista, em conjunto com o Estado, no equacionamento das demandas sociais, por meio de seus diferentes mecanismos de auto-organização, sobretudo o associativismo (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Ao nível micro, a gestão social pode ser identificada como um modo específico de gestão organizacional que, idealmente, pretende substituir a lógica instrumental por racionalidades mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Nesse segundo sentido, a gestão social se afasta da gestão privada, cujas diversas correntes se assemelham pelo modelo de racionalidade orientado ao imperativo econômico, ou seja, a racionalidade instrumental, que reduz as demais esferas - social, política, cultural, ecológica – a aspectos meramente mercantis. “Nesta lógica, todos os meios necessários devem ser arregimentados para a consecução dos fins econômicos definidos numa base técnica e funcional segundo os parâmetros clássicos de uma relação custo-benefício” (FRANÇA FILHO, 2008, p.31).

No entanto, segundo este autor (2008), as diferenças entre ambas as modalidades de gestão – privada e social - não exclui a possibilidade de diálogo entre elas no percurso de construção do arcabouço metodológico da gestão social. A imprescindível observância dos imperativos sociais não deve excluir a possibilidade de diálogo com o aparato técnico-gerencial proposto pela abordagem gerencialista da administração, desde que pautado numa análise crítica que assegure as especificidades da racionalidade pretendida para a gestão social.

Pelo MDA (2005, p. 14), a gestão social é entendida como “um processo de gerir assuntos públicos, por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade”, o que implica ampliação dos níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território.

França Filho (2008, p. 29) destaca a gestão social como uma problemática de sociedade, conceituando-a como “a gestão das demandas e necessidade do social”. Embora esta sempre fora uma atribuição típica dos poderes públicos na modernidade, isto nunca significou exclusividade. Assim, para o pesquisador, o termo gestão social vem sugerir que iniciativas para formulação de políticas públicas possam surgir via a própria sociedade.

Em linhas gerais, a gestão social pode ser entendida, na visão de Tenório (1998), como:

O conjunto de processos sociais no qual a ação gerencial se desenvolve por meio de uma ação negociada entre seus atores, perdendo o caráter burocrático em função da relação direta entre o processo administrativo e a múltipla participação social e política, (TENÓRIO, 1998, p.7).

Outra conceituação trabalhada por Tenório (2008, p. 39), caracteriza a gestão social “como o processo gerencial dialógico, onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”. Segundo o autor, a esfera pública seria aquele espaço social onde ocorreria a interação e diálogo entre a sociedade civil e o Estado, decidindo sobre políticas e acreditando ser possível existirem processos de parceria entre o primeiro, segundo e terceiro setores. Neste sentido, a sociedade civil pode ser entendida como o espaço de ação na esfera pública, que não é estatal (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

Ressalta-se que tal compreensão tem seus fundamentos atrelados à segunda geração da Escola de Frankfurt, berço dos estudos críticos sobre emancipação humana, em especial, ao pensamento de Habermas (1987), no qual a razão comunicativa deve ser orientadora das relações sociais, através do diálogo, pluralismo e da concordância.

Tenório (2008b) também destaca uma divergência fundamental entre o modelo tradicional funcionalista de gestão – a gestão estratégica, e a gestão social, visto que a primeira opera determinada pelo mercado, nas relações prevalece o monólogo, o indivíduo, enquanto a gestão social deve ser orientada pela solidariedade, zelar pela concordância, em que o outro deve ser incluído e tendo a solidariedade como seu motivo, em suas relações deve prevalecer o diálogo, o coletivo (TENÓRIO, 2008b).

Para que se efetive, a gestão social deve pressupor sistemas descentralizados, caracterizados pela forte participação, com fluidez de informação e densidade na formação de redes e parcerias. Isto requer a construção de pactos de concertação social, ou seja, formas de articulação social entre os diversos agentes públicos e privados do território, construção de institucionalidades para o compartilhamento de poder e responsabilidades além de mecanismos de controle social sobre as ações (MDA, 2005).

Ainda, é possível apontar características temáticas no conceito de gestão social. Em primeiro lugar, com forte influência de Habermas, tem-se o processo decisório coletivo, afastado de coerção externa e impositiva, baseado na argumentação, no diálogo e no entendimento. Em segundo momento, percebe-se a transparência, do que decorre a necessidade de a linguagem ser acessível a todos os participantes. E, por fim, como resultado, a emancipação do homem, tendo em vista o amadurecimento dos atores envolvidos, decorrente da participação efetiva no processo decisório (MORETTO NETO; GARRIDO; JUSTEN, 2011).

2.4.1.1 Entendendo o que é Cidadania Deliberativa

Nessa concepção, a cidadania deliberativa aparece como tema transversal, sendo uma categoria articuladora e democrática de relação entre diversos atores sociais, poder estatal e mercado, pois está baseada no entendimento de que a legitimidade das decisões “deve ter origem em processo de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008b, p.41).

O conceito de cidadania apresentado por Tenório (2007) vincula-se à noção de soberania popular. Para o autor, ser cidadão implica ser protagonista, ou seja, atuar através do diálogo e do interesse comum e não do individual, é ser guiado pela res publica (coisa pública) ao invés da res privata (coisa privada).

Sendo assim, a cidadania deliberativa é uma cidadania ativa, relacionada com a presença constante da sociedade civil nas discussões na esfera pública, interagindo com a economia e com o Estado. Nesse sentido, a esfera pública “deve identificar, compreender, problematizar e propor soluções aos problemas da sociedade, a ponto de estes serem assumidos como políticas públicas e executados pelo aparato administrativo de governo” (TENÓRIO, 2007, p. 55).

Através da cidadania deliberativa, a gestão social estaria capacitada a servir como elo entre a sociedade civil organizada, o Estado e o mercado, sendo a protagonista da relação. Seria, assim, um processo participativo, baseado no diálogo e na inclusão. De fato, a construção de uma experiência num determinado território é permeada por diversos fatos, diálogos e eventos inesperados e não lineares que são, na maior parte das vezes, ignorados por boa parte da literatura administrativa tradicional.

2.4.1.2 Participação

Ressalta-se que na perspectiva desse trabalho a participação é entendida como o caminho para o exercício da cidadania deliberativa, que, nos termos de Habermas (1987), legitima decisões políticas “a partir de ações que valorizem os processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO et al., 2008, p.9).

No “universo das ciências sociais pode-se dizer que a participação é o conjunto organizado de ações tendentes a aumentar o controle sobre os recursos, decisões ou benefícios, por pessoas ou

grupos sociais que tem níveis de influência relativamente menores dentro de uma comunidade ou organização” (CHUMBITA, 1989, p. 446, apud TENÓRIO, 2002, p. 69).

A participação integra o cotidiano de todos os indivíduos dado que “atuamos sob relações sociais. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades” (TENÓRIO, 2008, p. 48). Tenório (2008) argumenta que uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando, do contrário, será restrita.

Demo (1993), por sua vez, acredita que a participação é um processo de conquista e uma construção organizada da emancipação social que se relaciona à individualidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão pública.

Nessa direção, a valorização da cidadania, consiste que, “na medida em que o indivíduo tem consciência dos seus direitos e deveres – quer como eleitor, trabalhador ou consumidor, passa a ter uma atitude de apoio e cobrança ao Estado” (TENÓRIO, 2002, p. 67).

Embora a participação de diferentes atores sociais esteja sendo estimulada, o Estado deve assumir suas funções essenciais, que são indelegáveis. Não pode simplesmente repassar para a sociedade resolver, pois o custo da estrutura montada acaba ficando mais caro do que se tivesse isso internalizado dentro do Estado (FISCHER, 2006). Por isso mesmo, dentre outras razões, ao se analisar experiências de desenvolvimento local/regional, vê-se reforçada a noção de que a presença do Estado é fundamental (BARBOSA et al, 2004). No entanto, convém frisar que a tendência é o Estado tornar-se menos intervencionista, com sua atuação voltada para a orientação da economia.

A participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com os agentes públicos, visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade (ROBERTS, 2004). A participação pode ser entendida no sentido de participar em ou no sentido de participar sobre: A primeira significa ser ou ter parte na comunidade para decidir sobre algo que é do interesse de todos. Já a participação dá a ideia de controle, tipificado pelo caso da participação na comunidade para exercer o controle social sobre as atividades do poder público (SALM; MENEGASSO, 2009).

Pode-se acrescentar que a participação será sempre uma ação legítima do cidadão, quando dirigida à construção do bem comum e à estabilidade da sociedade (SALM; MENEGASSO, 2010).

Vale ressaltar que a participação supõe uma combinação entre o ambiente político propício e a vontade individual de participar as várias formas e a profundidade da participação. O ambiente político propício à participação pode ser entendido como o que oferece as condições institucionais e legais necessárias e permite (e na medida do possível estimula) a participação, principalmente no que diz respeito ao controle dos governantes. Por certo, portanto, como afirma Ceneviva (2006), o arcabouço institucional e o sistema político devem prever e impor visibilidade e transparência aos atos do governo, assim como a responsabilização dos governantes pelos governados, inclusive com a possibilidade de sanções.

É necessário levar em consideração dois aspectos. Em primeiro lugar, não basta estabelecer as normas, por mais relevantes que sejam, para que tenham efeito (e sejam efetivamente institucionalizadas), elas precisam ser cumpridas. Em segundo lugar, supondo que tais normas estejam devidamente estabelecidas, ainda assim não há como garantir que os atores sociais realmente participem da discussão pública e se envolvam com a política (ARATO, 2002). Neste caso, a consciência política de cada um e o estímulo à participação, traduzidos na vontade individual de participar, passam a desempenhar papel preponderante.

Segundo Arato (2002), a vontade de participar requer, geralmente, três decisões individuais: a primeira, é decidir participar ou não; a segunda, é decidir em que participar; e a terceira, é decidir sobre a intensidade, o alcance e a duração dessa participação. Mas nenhuma dessas decisões é tomada solitariamente. Nelas influenciam, entre outras tantas razões, o nível de engajamento político do cidadão, o ambiente familiar, os grupos mais próximos ao indivíduo e, naturalmente, as motivações produzidas pela própria sociedade e pelo sistema político em seu conjunto.

A decisão de participar ou não está associada, também, segundo Modesto (2005), a três níveis de dificuldades reais relacionados à participação política presentes nas democracias modernas: a apatia, a abulia e a acracia. A apatia política representa a falta de estímulo para participar devido à falta de informações, à falta de canais de comunicação ágeis entre o cidadão e o aparato estatal, à demora na resposta às suas solicitações e à própria falta de tradição participativa. A abulia política representa o não-querer participar em razão do ceticismo do cidadão quanto ao atendimento de suas demandas e pela própria falta de reconhecimento social da participação. A acracia política, por fim, representa o não-poder participar devido ao baixo grau de escolarização do cidadão, ao excesso de formalismo da administração pública, à falta

de esclarecimentos quanto aos seus direitos e deveres em relação ao estado e à quantidade excessiva de normas administrativas.

Por outro lado, o enfrentamento dessas dificuldades “muitas vezes não reclama novos e mirabolantes instrumentos processuais de garantismo”, mas providências simples e perfeitamente realizáveis pela administração (MODESTO, 2005, p. 05). Outro aspecto interessante sobre a participação é apresentado por Bobbio (2007) ao discutir o conflito por que passa o indivíduo quando incorporado sucessivamente aos seus papéis de “cidadão participante” e de “cidadão protegido”. Como afirma o autor, ao mesmo tempo em que esse cidadão, participante ativo, exige sempre maior proteção do Estado do qual gostaria de se tornar senhor, com isso reforça esse mesmo Estado que acaba por se tornar seu patrão.

Um dos primeiros esforços de sistematização das questões ligadas à participação dos cidadãos na vida política foi feito por Milbrath (1965). O autor, partindo de uma revisão dos estudos empíricos, distinguiu uma série de formas de participação que mostram uma grande variedade de possibilidades da sua ocorrência. É quase impossível ao cidadão evitar alguma forma de participação, principalmente se considerando que a abstenção total em relação a qualquer forma de atuação política também é uma forma específica de participação.

Nas sociedades democráticas modernas, se, por um lado, é quase impossível evitar alguma forma de participação, por outro, não existe participação total, isto é, aquela do cidadão que a todo tempo e de tudo participa. A participação se dá, na verdade, na gama de possibilidades que se abrem entre esses dois extremos. Mas para que haja participação é necessário que outro elemento esteja presente: a informação. “Cidadãos sem informação sobre os processos decisórios e sobre a implementação de políticas não podem reivindicar, de forma satisfatória, mudanças em seus procedimentos e objetivos” (IPEA, 2010, p. 194).

A participação para ser efetiva demanda informações precisas e confiáveis que permitam ao cidadão construir um quadro referencial da atuação do governo e, a partir dele, atuar no sentido de exigir que os representantes expliquem as suas ações, mudem sua forma de agir ou mesmo alterem os objetivos das políticas públicas. “Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos (IPEA, 2010, p. 194).

Da revisão até aqui empreendida, pode-se extrair, como ensinamento, que o contexto contemporâneo propicia a emergência de abordagens sociais, de “novas sustentabilidades”, que inovam por tratar de temas como a democracia participativa, a descentralização, a questão de equidade, a cidadania e a autonomia.

Ao mesmo tempo em que ocorrem discussões e debates acerca da gestão social, verifica-se que o setor público brasileiro tem buscado novas alternativas para contemplar as diferentes demandas locais contextualizadas em territórios. Territórios, nesta abordagem, não se definem por limites físicos e sim pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social. Desta forma, a abordagem territorial exige a análise institucional em torno da qual se organiza a interação social localizada (ABRAMOVAY, 2003).

Passa-se agora a apresentar os procedimentos metodológicos deste trabalho.

3 METODOLOGIA

De acordo com Roesch (1999, p. 118), “o capítulo da metodologia descreve como o projeto será realizado”. Trata-se do desenvolvimento metodológico deste trabalho, que se estrutura nas seguintes seções: caracterização do estudo quanto à sua abordagem e à sua natureza, delimitação do universo de estudo, meios e instrumentos para coleta de dados, limites e dificuldades encontrados na utilização do método e como foram analisados os dados recolhidos.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Quanto à sua abordagem, este estudo possui delineamento qualitativo. O método qualitativo, conforme Minayo (2003) caracteriza-se por uma atividade da ciência, que visa à construção da realidade, mas que se preocupa com as ciências sociais em um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores, significados e outros construtos profundos das relações que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Roesch (1999) profere que seu uso é apropriado quando se trata de melhorar a efetividade de um programa ou plano, ou mesmo quando é o caso de proposição de planos, ou seja, quando se trata de analisar as metas de um plano, construindo uma intervenção.

Por sua vez, Richardson (2008) salienta que a abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Chizzotti (2003, p. 89) destaca também que a finalidade da pesquisa qualitativa em geral é de “intervir em uma situação insatisfatória, mudar condições percebidas como transformáveis, onde o pesquisador e pesquisados assumem voluntariamente, uma posição reativa”.

A riqueza dos métodos qualitativos, segundo Roesch (1999), é que podem descrever determinado problema de natureza complexa, entendendo as particularidades do comportamento dos indivíduos, analisando a interação de certas variáveis, compreendendo e classificando processos dinâmicos em que vivem determinados grupos sociais, possibilitando compreender o processo de mudança desses grupos, tudo isso em um nível de profundidade que não seria alcançado pela pesquisa puramente quantitativa.

O Quadro 2 (Características das abordagens qualitativa e quantitativa) apresenta as maiores diferenças entre as abordagens quantitativas e qualitativas.

Quadro 2 - Características das abordagens qualitativa e quantitativa.

	Pesquisa quantitativa	Pesquisa qualitativa
Inferência	Dedutivo	Indutivo
Objetivo	Comprovação	Interpretação
Finalidade	Teste de teorias, predição, estabelecimento de fatos e teste de hipóteses	Descrição e entendimento de realidades variadas, captura da vida cotidiana e perspectivas humanas
Realidade investigada	Objetiva	Subjetiva e complexa
Foco	Quantidade	Natureza do objeto
Amostra	Determinada por critério estatístico	Determinada por critérios diversos
Característica da amostra	Grande	Pequena
Característica do instrumento de coleta de dados	Questões objetivas, aplicações em curto espaço de tempo. Evita-se a interação entrevistador-entrevistado,	Questões abertas e flexíveis. Explora a interação pesquisador-entrevistado.
Procedimentos	Isolamento de variáveis. Anônima aos participantes.	Examina todo o contexto, interage com os participantes.
Análise dos dados	Estatística e numérica.	Interpretativa e descritiva. Ênfase na análise de conteúdo.
Plano de pesquisa	Desenvolvido antes de o estudo ser iniciado. Proposta estruturada e formal.	Evolução de uma idéia com o aprendizado. Proposta flexível.
Resultados	Comprovação de hipóteses. A base para generalização dos resultados é universal e independente do contexto.	Proposições e especulações. Os resultados são situacionais e limitados ao contexto.
Confiabilidade e validade	Pode ser determinada, dependendo do tempo e recurso.	Difícil determinação, dada à natureza subjetiva da pesquisa.

Fonte: TERENCE; ESCRIVÃO FILHO (2006).

Com relação à constatação da natureza dos objetivos, pode-se diferenciá-la entre estudos de caso descritivos, interpretativos e avaliativos. Diante dos objetivos deste trabalho, considera-se este estudo de caso como descritivo, pois tem o objetivo de ilustrar uma situação e os aspectos nela envolvidos, realizando-se um relato detalhado do fenômeno social e do contexto (GODOI, BANDEIRA DE MELLO e SILVA, 2006). Ainda, Cooper e Schindler (2001), confirmam que o estudo descritivo tenta descobrir respostas, descrever ou definir um assunto, e tais estudos podem envolver a coleta de dados.

Triviños (1987, p.133) enfatiza que “entre os tipos de pesquisa qualitativa característicos, talvez o estudo de caso seja um dos mais relevantes”. Para o autor, o estudo de caso é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. As unidades de análise, segundo Babbie (1998), podem ser indivíduos, grupos, organizações ou, até mesmo, artefatos sociais. Esse autor ainda menciona que muitos estudos qualitativos objetivam a descrição e o principal propósito de muitos estudos científicos sociais é descrever situações e eventos.

O estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência (YIN, apud GIL, 1999). Nesse sentido, Gil (1999) afirma que ele é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um objeto, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado.

Yin (2001) profere também que o estudo de caso é um modo de pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos em seu ambiente real, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos; quando há mais variáveis de interesse do que pontos de dados; quando se baseia em várias fontes de evidências; e quando há proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise dos dados.

Diante do exposto, a pesquisa caracteriza-se por ser qualitativa do tipo de estudo de caso, o qual se preocupou em verificar se há, de fato, abertura dos espaços de decisão à comunidade local no âmbito do Programa Territórios da Cidadania na região Meio Oeste Contestado.

3.2 UNIVERSO DO ESTUDO

Richardson et al (2008) definem o universo ou a população de um estudo como um conjunto de elementos que possuem determinadas características de interesse do pesquisador. Assim, o universo da amostra foi constituído pelas instituições envolvidas no Colegiado Territorial do Territórios Meio Oeste Contestado, pertencentes à região pela AMMOC (Joaçaba e entornos).

Como já explicado na introdução do trabalho, o Território Meio Oeste Contestado abrange 29 municípios. Embora pertençam ao mesmo Território da Cidadania, essas cidades estão desmembradas em duas Associações, sendo elas: a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), e a Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI).

Assim, optou-se por selecionar os doze municípios pertencentes à região atendida pela AMMOC. Essa escolha partiu de dois critérios: o primeiro, remete à clara distinção prática entre esses dois grupos de municípios, em todos os assuntos que se referem ao Território da Cidadania. É uma divisão simbólica, mas que faz com que os grupos se articulem de maneira dividida no âmbito das discussões, da aprovação de projetos, implementação de projetos, solicitação de novos recursos, etc. Esse assunto será retomado com mais ênfase no Capítulo 4, que

trata dos Resultados e Discussões da pesquisa. Contudo, foi fundamental na delimitação do universo de estudo, proporcionando inclusive mudança no planejamento da pesquisa e em sua metodologia.

A segunda questão decorre da primeira: a partir do critério de acessibilidade, como destaca Vergara (1998), em não havendo grandes distinções entre as organizações analisadas e em virtude da dificuldade de se contatar indivíduos disponíveis para a entrevista, o primeiro contato da pesquisadora através da AMMOC, abriu as portas para as prefeituras que dela fazem parte.

Diante dessas questões, afirma-se que a pesquisa selecionou entrevistados por meio da amostragem não probabilística, por conveniência. Após a definição do universo de estudo, passa-se ao relato de como os dados foram coletados.

3.3 COLETA DE DADOS

De acordo com Vergara (1998), os dados coletados em uma pesquisa científica podem ser classificados em dois tipos: dados primários e dados secundários. Como forma de organização, este momento foi dividido em duas etapas.

Na primeira, e para contemplar todos os objetivos do trabalho, recorreu-se à análise teórica das temáticas estudadas. Foi feita pesquisa bibliográfica em livros, artigos publicados em periódicos, dissertações, além de jornais e notícias da região. Malheiros (2010) salienta que a pesquisa bibliográfica levanta o conhecimento disponível na área, possibilitando ao pesquisador conhecer as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para compreender ou explicar o seu problema, objeto de investigação.

Depois do referencial teórico, tem-se a segunda etapa da coleta, com intuito de (1) averiguar a presença da gestão social nos processos de discussão do Colegiado Territorial, e (2) verificar a dinâmica de interação dos participantes do Colegiado Territorial com a população local.

O principal método empregado neste momento foi a entrevista semi-estruturada. Como técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para obter informações acerca do que as pessoas sabem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razão a respeito das coisas precedentes (SELLTIZ apud GIL, 1999).

A entrevista semi-estruturada, por sua vez, tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e

hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes (TRIVIÑOS, 1987). O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador. O autor afirma, ainda, que a entrevista semi-estruturada “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade”, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

Manzini (1990/1991, p. 154) enfatiza que “a entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual se elabora um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista”. É um tipo de entrevista que pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Ambos os autores destacam a importância da elaboração de perguntas básicas e principais para atingir o objetivo da pesquisa. Dessa forma, Manzini (2003) salienta que é possível um planejamento da coleta de informações por meio da elaboração de um roteiro com perguntas que atinjam os objetivos pretendidos. O roteiro serviria, então, além de coletar as informações básicas, como um meio para o pesquisador se organizar para o processo de interação com o informante. O roteiro de entrevista aplicado nesta pesquisa está constante no Apêndice B. Foi elaborado considerando os critérios da matriz de categorias, aplicados no momento da análise dos dados, que será explicado no item 4.2 – Análise de Dados.

A coleta de dados primários foi completada também com pesquisa bibliográfica em outros trabalhos já realizados na região, e pesquisa documental. Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2001) consideram documento qualquer registro escrito que possa ser utilizado como fonte de informação. Gil (2002) assegura que a pesquisa documental tem uma série de vantagens, entre elas o fato de os documentos constituírem fonte rica e estável de dados.

Além disso, a coleta de dados primários envolveu o método observação, enquanto a pesquisadora esteve presente no Território, em dois momentos distintos. A observação não-participante de acordo com Lakatos e Marconi (2001), determina que o pesquisador não compõe o grupo sob análise e mantém-se a distância, presenciando os fatos e tomando as notas cabíveis.

Richardson (2008) salienta que as pesquisas qualitativas de campo exploram particularmente as técnicas de observação e entrevistas

devido à propriedade com que estas penetram na complexidade de um problema.

Deste modo, e com intenção de que o estudo proposto atinja o que pretende, a elaboração dos instrumentos de pesquisa deve ser construída consoante os objetivos da pesquisa para que haja, inclusive, demarcação formal científica (YIN, 2001). Nessa perspectiva, o Quadro 3 - Objetivos específicos X Instrumentos de Pesquisa ilustra quais instrumentos de coleta de dados satisfazem cada um dos objetivos específicos da pesquisa.

Objetivo específico	Instrumentos de Coleta de Dados	Questões do instrumento que subsidiaram a resposta
<p>a) Caracterizar o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado desde a sua implantação, em 2008, sob uma perspectiva pautada em critérios demográficos, sócio-econômicos e culturais;</p>	<p>Pesquisa bibliográfica: Livros, artigos e dissertações de outros pesquisadores realizados na região: POLI (2006); PAIM (2006); ALVES e MATTEI (2006); ROVER (2009); GOULART (2009); OLIVEIRA (2011); TECCHIO (2012). Pesquisa documental: Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE; II Seminário de Gestão Social e Desenvolvimento (UFSC, 2012); Jornais; Notícias [online].</p>	<p>As pesquisas já realizadas na região forneceram informações relevantes à caracterização do território; Com dados do CENSO e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, pode-se delinear um panorama das características sócio-econômicas do Território; Informações colhidas no II Seminário de Gestão Social e Desenvolvimento (UFSC, 2012), que tratou do tema Territórios da Cidadania; jornais da região.</p>
<p>b) Averiguar a presença da gestão social nos processos de discussão do Colegiado Territorial, por meio de categorias de análise qualitativas; c) Verificar a dinâmica de interação dos participantes do Colegiado Territorial com a população local.</p>	<p>Entrevistas Semi-estruturadas: Com membros e ex-membros do Colegiado Territorial e do Comitê de Articulação Estadual; <u>Instrumentos de apoio:</u> Pesquisa bibliográfica: Trabalhos de outros pesquisadores sobre o PTC; Pesquisa documental: em decretos sobre o PTC, e documentos produzidos pelo Colegiado Territorial; Observação.</p>	<p>Entrevistas semi-estruturadas possibilitaram compreensão mais aprofundada sobre o processo de decisão e sobre a dinâmica de interação e participação no âmbito do Colegiado Territorial. Foram analisadas com base nas categorias da Matriz de Análise de Categorias para avaliação de processos decisórios participativos (TENÓRIO et al, 2008). Pesquisa bibliográfica e documental forneceram informações complementares.</p>

Quadro 3 - Objetivos específicos X Instrumentos de Pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora (2012)

Como já relatado, o universo desta pesquisa compõe-se dos representantes das entidades envolvidas no programa, tanto do poder público, quanto sociedade civil e empresas. Atualmente, a região analisada ocupa 52 cadeiras do Colegiado Territorial, 34 pertencentes à sociedade civil e 18 pertencentes ao Poder Público. Dessas últimas, doze representam Prefeituras Municipais (de cada uma das cidades), duas representam Câmaras de Vereadores e quatro são oriundos do governo estadual, por meio da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Para fins de informação, o Apêndice A deste trabalho apresenta a listagem completa dos membros do Colegiado Territorial Meio Oeste Contestado da região da AMMOC, separados por município.

Ao todo foram realizadas quatorze entrevistas, assim distribuídas: representantes do poder público (7), da sociedade civil (6), e de entidades privadas (1). As entrevistas cobriram seis municípios diferentes: Joaçaba, Lacerdópolis, Ibicaré, Herval D'Oeste, Capinzal e Erval Velho.

Essas entrevistas se dividiram entre membros do Colegiado Territorial e também de algumas entidades que, de alguma forma, estão afastadas do Colegiado, mas que tinham potencial de contribuir com a pesquisa. Os sujeitos foram selecionados pelos critérios da tipicidade e da acessibilidade (VERGARA, 2005).

Quanto aos membros do Colegiado, entrevistou-se cinco representantes das seguintes instituições públicas: Prefeituras Municipais de Joaçaba, Lacerdópolis, Ibicaré, Herval D'Oeste e Capinzal. Das instituições da sociedade civil foram quatro entrevistas: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Joaçaba e de Lacerdópolis, Clube de Mães de Erval Velho e Projeto Microbacias.

Quanto às instituições externas, somam-se mais dois entrevistados do setor público: Escritório Municipal da Epagri em Joaçaba (ex-membro do Colegiado Territorial) e Secretaria de Desenvolvimento Regional de Joaçaba (vinculada ao Comitê Estadual). Nas entidades civis, ainda foi entrevistada a AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (ex-membro do Colegiado). Por fim, retratando o setor privado, entrevistou-se o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), ex-membro do Colegiado e atualmente parceiro na implantação de diversos editais de investimento no âmbito do PTC.

Em síntese, a Tabela 1 - Distribuição dos entrevistados por setor econômico e vínculo com o Território ilustra a distribuição quantitativa dessas instituições entre: (1) membros do Colegiado

Territorial e (2) ex-membros do Colegiado Territorial; e entre (a) administração pública, (b) sociedade civil e (c) setor privado.

Tabela 1 - Distribuição dos entrevistados por setor econômico e vínculo com o Território.

Vínculo	Membro do Colegiado Territorial	Ex-membro Colegiado Territorial	Comitê de Articulação Estadual	TOTAL
Setor				
Poder Público	5	1	1	7
Sociedade Civil	5	1	0	6
Entidade Privada	0	1	0	1
TOTAL	10	3	1	4

Fonte: elaborado pela autora (2013).

As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2012 e posteriormente transcritas para a análise dos dados. É importante ressaltar que as entrevistas foram gravadas, quando devidamente autorizadas pelos entrevistados. Em dois casos, ficou evidente o interesse dos entrevistados em tratar de assuntos que julgavam polêmicos e de conflito entre instituições, evidenciando, em certa medida, desconforto com a gravação. Nesses dois casos, a pesquisadora optou por transcrever o relato, garantindo informações menos distorcidas e mais fiéis sobre as relações no âmbito do Colegiado.

Nesse sentido, para preservar a identidade dos entrevistados, ao longo da análise dos resultados, os mesmos foram identificados como representantes do estado (RE) ou representantes da sociedade civil (RSC). Apesar da existência de um representante do setor privado, este estava isolado em seu grupo, portanto optou-se por incluí-lo no grupo representante da sociedade civil (uma vez que ele está mais próximo desta classificação – os “não-governamentais”), para também preservar sua identidade.

Com esta classificação, temos sete representantes do estado (RE) e igualmente sete representantes da sociedade civil (RSC). Eles foram numerados de forma aleatória, dentro da sua tipologia, indo do

número 1 ao 7. Portanto, ao longo do capítulo da análise de dados, eles foram identificados como RE1, RE2, RSC1, RSC2, e assim por diante.

Logo, com a metodologia escolhida para realizar o estudo, procurou-se identificar a prática efetiva do conceito de gestão social com cidadania deliberativa no programa Território Meio Oeste Contestado, por meio de entrevistas com estes indivíduos e seguindo as categorias que serão apresentadas na próxima seção.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Depois de coligir os dados iniciou-se o processo de análise de interpretação dos dados (SELLTIZ et al., 1972). Dentre as técnicas de análise de dados qualitativa, destacam-se a análise de conteúdo e a análise de discurso.

Neste trabalho, para análise dos dados primários foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Richardson (2008) define que essa técnica é utilizada, particularmente, em pesquisas do tipo qualitativo.

A análise de conteúdo é utilizada no tratamento de dados que visa identificar o que vem sendo dito acerca de determinado tema (VERGARA, 2005). Segundo Bardin (1977, p. 42),

a análise de conteúdo compreende: um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Bardin (1977) destaca ainda que a técnica envolve três etapas básicas: a pré-análise, que se refere à fase de organização do material coletado; a descrição analítica, que consiste na análise propriamente dita do material, envolvendo a codificação, a classificação e a categorização das informações, e o tratamento dos resultados, que é a fase em que o pesquisador interpreta os dados.

De acordo com o que já foi explicitado, os instrumentos de coleta de dados foram entrevistas semi-estruturadas com questões abertas. O roteiro de entrevista foi elaborado a partir da Matriz de Análise de Categorias (Tabela 5), desenvolvida por Tenório, Villela e Dias (2008), no artigo “Critérios para a avaliação de processos

decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas”. Segundo os autores (2008), a construção dessas categorias de análise foi discutida exaustivamente através de reuniões realizadas entre diversos pesquisadores e reflete um amadurecimento sobre aspectos que devem ser considerados e avaliados ao se observar processos participativos que intentem deliberação.

Tomando-se como base a “definição de cidadania deliberativa, em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”, os autores definiram as categorias e indicadores através dos quais se sugere uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos (TENÓRIO et al, 2008, p.9).

Das seis categorias elencadas pelos autores, cinco foram usadas neste trabalho. Para análise de todas as categorias foram considerados pelos autores vinte e um indicadores, aqui reduzimos a avaliação a oito deles, como forma de viabilizar a pesquisa. Portanto, as categorias estudadas são: Processo de discussão, Inclusão, Pluralismo, Autonomia e Bem Comum. A Tabela 2 - Categorias qualitativas de análise resume os critérios que foram utilizados nas entrevistas semi-estruturadas, para posterior categorização das respostas obtidas.

Tabela 2 - Categorias qualitativas de análise.

Categories	Criteria
<p>Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p>Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p>Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>
	<p>Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.</p>

<p>Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.</p>	<p>Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.</p>
	<p>Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.</p>
<p>Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.</p>	<p>Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.</p>
<p>Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.</p>	<p>Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.</p>
<p>Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.</p>	<p>Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.</p>

Fonte: elaborado pela autora a partir de Tenório, Villela e Dias (2008).

Bardin (1977) destaca que, em uma abordagem qualitativa, a construção das categorias pode ocorrer ao longo do processo. As categorias poderão emergir ao longo do estudo, também a orientação mais específica do trabalho, os objetivos no seu sentido mais preciso, poderão ir se delineando à medida que a investigação avança.

Rassalta-se que a categorização foi aplicada buscando-se palavras-chave e/ou trechos de entrevistas com relação aos conceitos tal qual abordados nas categorias dessa matriz. Assim, trechos que continham palavras como controle ou avaliação, foram integrados à categoria “processo de discussão”, no critério de acompanhamento, ou

ainda aqueles que continham palavras como envolvimento, diversidade ou público, foram agrupados na categoria “pluralismo”.

A análise foi feita a partir da leitura das transcrições das entrevistas e das anotações tomadas classificando-as conforme palavras-chave e posteriormente vinculando-as a cada uma das categorias pré-estabelecidas.

3.5 DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A maior dificuldade encontrada no decorrer desta pesquisa, principalmente no momento de coleta de dados, foi o fato da pesquisa ser desenvolvida em um ano de eleições municipais, o que acarretou duas dificuldades, elencadas abaixo.

A aplicação das entrevistas ocorreu nos meses de novembro e dezembro de 2012, após o resultado do pleito eleitoral. Como consequência, na maioria das municipalidades, haveria troca de gestão da prefeitura entre partidos e candidatos, e as entrevistas estavam sendo realizadas – portanto – no mês de encerramento dos mandatos. Nessa conjuntura, dos 12 municípios selecionados para a amostra, uma prefeitura não se mostrou interessada em contribuir com a pesquisa, por motivo não declarado, e em outros quatro municípios não conseguiu-se fazer contato com pessoas que pudessem contribuir com o trabalho.

Em duas cidades as pessoas que integram o Colegiado estavam: uma de licença e outra em viagem por outra região. Nesses dois casos, em específico, os servidores presentes tentaram auxiliar de alguma maneira, mas não responderam ao questionário de entrevista. Também foi sugerida a aplicação posterior do questionário, mas que por motivos de conciliação de agenda, não realizou-se.

Das cinco municipalidades que participaram da pesquisa empírica, três delas tiveram seus prefeitos reeleitos, caracterizando a continuidade da gestão, o que possivelmente explica a maior facilidade para contato e marcação das entrevistas. Dessas cinco entrevistas, somando-se a outros dois representantes do poder público estadual e os sete representantes da sociedade civil, já foi possível perceber diversas semelhanças nos relatos e discursos, por isso o número de entrevistados foi considerado suficiente conforme o critério de “exaustão”, apresentado por Vergara (2005).

Além disso, em decorrência do processo eleitoral, conforme relatado nas entrevistas, o Colegiado Territorial do Meio Oeste

Contestado, não realizou nenhuma Plenária para aprovação de projetos no ano de 2012.

4 RESULTADOS E RESPECTIVAS DISCUSSÕES

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados obtidos a partir das pesquisas bibliográficas, documental e de campo. Este capítulo divide-se em duas temáticas: a seção 4.1 descreve a região Meio Oeste Catarinense e o Território Meio Oeste Contestado, sua formação e funcionamento (pesquisa documental e bibliográfica). E a seção 4.2 analisa o território a partir da Matriz de Análise de Categorias de processos decisórios participativos, estando as subseções divididas conforme a divisão de categorias na Matriz (pesquisa de campo).

4.1 HISTÓRICO DA REGIÃO MEIO OESTE CONTESTADO

No Oeste Catarinense, até ao final do século XIX, o povoamento da região tinha características bem definidas, do ponto de vista étnico e econômico. A área era já habitada por comunidades nativas kaingang e xoklengs, por alguns trabalhadores escravizados fugidos do Paraná e do Rio Grande do Sul e por luso-brasileiros que, por diversas razões, haviam se estabelecido no espaço. Da miscigenação desses grupos originou-se o caboclo da região (WOLOSZYN, 2006).

Era na mata que o caboclo encontrava as condições mais favoráveis a sua sobrevivência, já que parte considerável de sua alimentação era assegurada pela pesca e pela coleta (POLI, 2006). Por outro lado, as florestas ofereciam condições que propiciavam o desenvolvimento das atividades agrícolas dos caboclos, considerando-se o limitado desenvolvimento técnico de sua produção, apoiada, sobretudo, no uso do fogo, para o desmatamento, que também tinha função fertilizante [cinzas] e limitadora do desenvolvimento de ervas daninhas.

Segundo Poli (2006), essa técnica agrícola de derrubada e queimada era praticada tradicionalmente pelas populações horticultoras tupi-guaranis, de quem os caboclos tomaram de empréstimo. Além do cultivo do feijão, do amendoim, do arroz, sobretudo a mandioca e o milho tinham lugar de destaque na horticultura cabocla. Eles possuíam pequenos estabelecimentos comerciais, de produtos agrícolas como o fumo, o milho, o feijão, a erva-mate, e que trocavam por sal, bebidas, querosene, pólvora, instrumento de trabalho, etc.

Os caboclos ocupavam vasta região do Oeste Catarinense – inclusive a região Meio Oeste. Semi-isolados em locais que, por muito tempo, serviram de passagem para tropeiros entre o sudeste e o sul do Brasil, dedicavam-se, sobretudo a atividades produtivas de subsistência,

vendendo o excedente da produção ou produzindo para a venda (WOLOSZYN, 2006).

Segundo Woloszyn (2006), no início do século XX, um fenômeno de ordem econômico-político-social acarretou profundas mudanças para a região e, em especial, para a população cabocla. A construção da estrada de ferro São Paulo – Rio Grande, cujo objetivo inicial era ligar o sul com o sudeste do Brasil, provocou um dos maiores conflitos sociais da história do País.

Essa obra foi a estratégia adotada pelo governo para a introdução e o desenvolvimento na região da economia mercantil hegemônica na República, além de possibilitar o deslocamento de tropas de centro ao sul do Brasil, caso fosse necessário (OLIVEIRA, 2011). Em 1906, foi autorizada a construção do trecho catarinense da ferrovia, sendo destinados à companhia construtora, propriedade do empresário estadunidense Percival Farquhar, quinze quilômetros para cada lado dos trilhos, além da autorização para explorar toda a madeira existente nessas terras.

Como consequência dessa decisão, milhares de camponeses foram banidos das terras que ocupavam e exploravam pois – conforme a lógica mercantil – não possuíam os títulos de propriedade das mesmas e não orientavam centralmente sua produção para o mercado (WOLOSZYN, 2006). Expulsos dos territórios onde sempre trabalharam e viveram, passaram a morar em acampamentos ou redutos, sob a direção, inicialmente, de um líder religioso conhecido como Monge (OLIVEIRA, 2011).

Para a construção dessa estrada de ferro, foram trazidos cerca de oito mil operários de todo o País. Ao término do trecho, aos poucos, esses trabalhadores envolvidos nos trabalhos da ferrovia foram sendo demitidos e abandonados na região, juntando-se aos sertanejos desapropriados.

O maior empreendimento do americano Farquhar foi a ‘Southern Brazil Lumber and Colonization Company’, a maior madeireira da América Latina e a segunda maior do mundo, que serrava diariamente trezentos metros cúbicos de madeira. Nessa exploração, foram utilizados equipamentos de alta tecnologia, importados da Europa e dos Estados Unidos. Além disso, a mão-de-obra também era selecionada, tendo sido contratados cerca de oitocentos operários permanentes, a maioria descendentes de imigrantes ou estrangeiros, além de caboclos responsáveis pelo corte e transporte das toras, pagos por empreitada (WOLOSZYN, 2006).

Este cenário levou à eclosão da Guerra do Contestado, que ‘incendiou’ a região, de 1912 a 1916, causando a morte de cerca de vinte mil caboclos (POLI, 2006). Woloszyn (2006) destaca que o confronto representou a luta pelo território e a oposição ao capital internacional, mas foi essencial para impor um novo padrão de acumulação sócio-econômico-política na região, baseada na apropriação privada da terra, na produção mercantil, na acumulação de capitais.

A guerra do Contestado pode ser caracterizada como o ‘divisor de águas’ no processo de ocupação e de implantação do novo modelo de acumulação na região. Habitada antes por caboclos, essas terras passaram, aos poucos, a ter uma economia essencialmente mercantil, atendendo à lógica de acumulação de capitais, que marginalizou a população nativa regional. A ocupação intensiva das terras do Oeste Catarinense ocorreu a partir de 1920, com o acordo conhecido como ‘questão do Contestado’, que pôs fim às disputas sobre aquelas regiões pelos governos do Paraná e de Santa Catarina, ensejando que o governo catarinense se dedicasse à organização administrativa da região onde o conflito se desenvolvera (OLIVEIRA, 2011).

Para garantir a posse definitiva das terras, o governo entregou às companhias colonizadoras, em sua maioria de propriedade de empresários do Rio Grande do Sul (WOLOSZYN, 2006), que deviam lotear as terras e promover migração dirigida a colonos de origem européia – alemães, italianos, poloneses, etc. – já que no estado vizinho eles haviam se mostrado um povo bastante organizado e trabalhador.

A pesquisadora enfatiza que, “ao mesmo tempo em que faziam a propaganda das terras, as companhias colonizadoras vendiam a ideia de que havia um tipo nativo na região que deveria ser expulso, pois não trabalhava, vivendo como verdadeiro parasita do que a natureza fornecia” (WOLOSZYN, 2006, p. 7). Os colonos-camponeses, principalmente os italianos, já orientavam a produção agrícola e artesanal para a mercantilização. Portanto, eles viam o caboclo como sujeito atrasado ou degenerado, pois a lógica mercantil pressupõe como única forma de viver, a direcionada à acumulação de bens. Alguns estudos citam que a vinda desses imigrantes teria explicação na falta de terras no Rio Grande do Sul, principalmente devido à forte elevação dos preços dos terrenos.

Havia igualmente outras razões para a migração. Mas não foi apenas o meio ambiente natural que sofreu. A maior agressão ocorreu, certamente, pelo elemento humano nativo e, sobretudo, pelo caboclo que habitava as matas e dela retirava o seu sustento básico, a erva-mate.

Com a instalação da Lumber³ (OLIVEIRA, 2011), novamente com a conivência dos governos, os caboclos foram expulsos das terras que habitavam há mais de um século.

Além disso, para Woloszyn (2006), havia outras formas de aproveitamento da madeira, que propiciavam aos colonos-europeus uma relativa auto-suficiência econômica. As árvores eram extraídas das matas de suas propriedades, depois eram serradas e, com as tábuas, eram edificadas as suas principais construções, como casas, paióis, estábulos, pocilgas, cercados, pontes e móveis.

A partir da década de 1930, a possibilidade de lucro com a venda da madeira tornou-se real. Muitos colonos, proprietários de extensas matas virgens às margens do rio Uruguai passaram a derrubá-las e, no rio, fazer o processo de amarração das madeiras, umas às outras, em sistema de balsas, e levá-las pelo rio, em épocas de cheias, até o Rio Grande do Sul, de onde partiam para serem comercializadas na Argentina (OLIVEIRA, 2011).

É certo que, ao longo de aproximadamente um século de ocupação humana intensiva, o Oeste Catarinense sofreu outras alterações ambientais significativas. Entre elas encontram-se a poluição dos rios, devido à falta de políticas que proporcionem o destino correto para o esterco de suínos e para os resíduos das agroindústrias locais, o que contribui para a contaminação das águas (TECCHIO, 2012).

Atualmente é possível perceber os reflexos dessa situação exposta. Os descendentes de imigrantes tiveram acesso à terra e se capitalizaram, comprando novas terras ou investindo em atividades comerciais e industriais. Poli (2006) salienta que o caboclo, porém, foi expropriado, explorado e vive atualmente à margem da sociedade, habitando nas periferias das cidades, trabalhando em subempregos e tendo, ainda, as menores remunerações.

Hoje, a região abriga o maior complexo de produção, abate e transformação de carne suína e de aves do Brasil e América Latina, sendo o espaço privilegiado de atuação das grandes empresas agroalimentares (TESTA et al, 1996). As empresas Sadia, Perdigão, Seara e Chapecó tiveram origem nesta região ainda nos anos 1940 e, nos anos 1970, foi constituída a Cooperativa Aurora. A região se notabilizou por ser pioneira no estabelecimento de um bem sucedido sistema de integração agroindustrial entre grandes agroindústrias e a agricultura familiar – que integrou os colonos-europeus (SORJ; WILKINSON, 1983; CAMPOS, 1987 e BELATTO, 1985).

³ Southern Brazil Lumber and Colonization Company.

Este modelo seria o responsável pelo suposto sucesso regional [percebido nos índices econômicos] (TESTA et al, 1996). Mas também este modelo levou a crescentes problemas socioeconômicos e ambientais, ressaltados pela crise vivenciada nos anos 1990. Pólo de inovação tecnológica na área de produção e industrialização de suínos e aves, berço das maiores empresas do setor de carnes e derivados do Brasil, modelo de articulação que possibilita a incorporação socioeconômica da produção familiar, são resultados ressaltados como positivos. Concentração econômica regional, exclusão dos pequenos produtores familiares da produção de suínos, poluição das águas pelos dejetos suínos, êxodo rural e regional, principalmente dos mais jovens, entre outros, são consequências negativas do modelo de agroindustrialização da região.

Até o início dos anos 1980 pode-se afirmar que existia um padrão bastante homogêneo de desenvolvimento rural e regional. A maioria dos agricultores familiares estava integrada ao mercado, sobretudo, através da produção de suínos cujo processo produtivo estava, em sua maior parte, sob seu controle (SORJ; WILKINSON, 1983).

Contudo, o intenso processo de reestruturação agroindustrial, iniciado nos anos 1980, prenuncia uma crise no relacionamento entre as agroindústrias e a produção familiar, com profundas repercussões no território regional. As mudanças tecnológicas e organizacionais introduzidas na produção suinícola começam a minar a tradicional forma de inserção da produção familiar, com maior especialização e concentração da produção. Estas transformações ocasionaram a exclusão de significativo número de suinocultores familiares. De um total de cerca de 67 mil suinocultores no ano de 1980, restaram cerca de 20 mil em 1995 (TESTA et al, 1996). Para se ter uma idéia da relevância destes números basta dizer que a região Oeste Catarinense abrigava cerca de 80 mil agricultores, segundo o censo de 1980. Neste período emergem os problemas ambientais decorrentes da produção intensiva de suínos, que começam a ganhar relevância na mídia e na sociedade (TESTA et al, 1996).

A partir deste processo, os produtores excluídos da atividade de produção de suínos passaram a buscar outras atividades produtivas como o incremento da produção de fumo e a expansão da produção de leite.

O insucesso da agricultura familiar e a falta de empregos, porém, ocasionou dois fenômenos demográficos relevantes na região meio oeste: ao mesmo tempo que há uma migração do meio rural para

as cidades da região, especialmente aquelas de maior porte, há também constante migração para outras regiões do País, sobretudo as cidades do litoral catarinense e as capitais de outros estados, como Porto Alegre, Curitiba e São Paulo (DORIGON, 2009). Isso acaba revelando a crise do modelo de desenvolvimento regional, tendo como um de seus principais indicadores o forte êxodo rural (DORIGON, 2009). Dorigon (2009) também destaca que, além do esvaziamento demográfico e o consequente enfraquecimento econômico e político regional, a população que está migrando para outras regiões do Brasil é majoritariamente composta por jovens, e, dentre eles, os que possuem maior nível de instrução. Esse fenômeno migratório acelera ainda mais o empobrecimento e limita a construção de opções de desenvolvimento regional, devido à perda da força de trabalho.

4.2 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

O Programa Territórios da Cidadania busca promover a articulação e a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o País. Tem como objetivo a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural, além da universalização de programas básicos de cidadania, planejamento e integração de políticas públicas e ampliação da participação social (MDA, 2010).

Segundo o Ministério da Agricultura (2010), a concepção dessa estratégia, tendo por referência os territórios como espaço de articulação e gestão de políticas públicas é oriunda principalmente, da necessidade de se adotarem concepções inovadoras para enfrentar problemas que, apesar dos avanços conseguidos, persistem atingindo fortemente algumas regiões e grupos sociais.

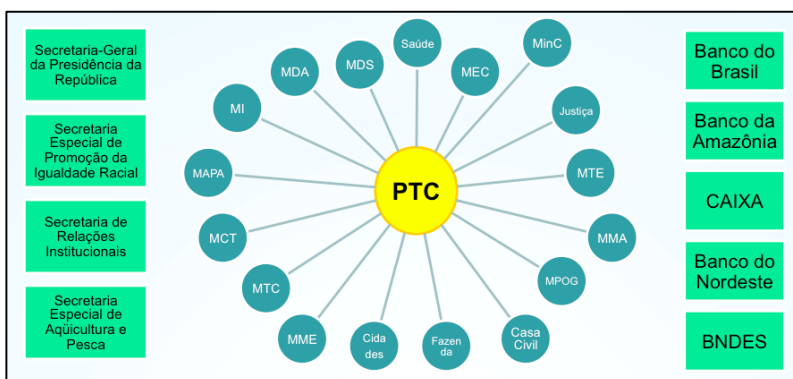
Para identificação de quais territórios seriam o foco da atuação do Programa Territórios da Cidadania, foram definidos os seguintes critérios técnicos: (1) menor IDH; (2) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; (3) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (4) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; (5) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (6) maior organização social; e (7) pelo menos um território por estado da federação.

Com fins de definição de público e operacionalização de políticas públicas, considera-se agricultor familiar aquele que possui um

estabelecimento agropecuário que não ultrapassa quatro módulos fiscais; utiliza predominantemente trabalho familiar em suas atividades; tem renda majoritariamente oriunda da atividade agrícola; e gerencia o estabelecimento de modo familiar, e não empresarial (MDA, 2005). O Censo Agropecuário de 2006 informa que 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros são classificados como pertencentes à “agricultura familiar”, totalizando mais de quatro milhões de estabelecimentos agropecuários, embora ocupem apenas 24,3% da área total. Este contingente de agricultores é responsável por cerca de 40% do valor bruto da produção agropecuária do País (IBGE, 2009).

Para o programa, foram mobilizadas ações de dezoito Ministérios (Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Cultura, Justiça, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Planejamento, Casa Civil, Fazenda, Cidades, Minas e Energia, Comunicações, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Integração Nacional) e outros nove órgãos do Governo Federal (Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010). A Figura 7 - Ministérios e Órgãos Federais que atuam no PTC ilustra essa rede institucional presente no PTC.

Figura 7 - Ministérios e Órgãos Federais que atuam no PTC.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Territórios da Cidadania (2010).

No início do ano, “houve no máximo” duas reuniões de coordenação, que deram encaminhamentos a projetos que já estavam em andamento e a editais específicos que já tinham recurso dirigido para determinadas áreas, e depois disso o grupo não mais se reuniu. Conforme destacou o entrevistado RSC6, “as reuniões do Colegiado ocorrem uma vez por mês, extraordinariamente fazemos mais que uma. Esse ano, como foi ano de eleições, deu uma quebra política, a gente praticamente não se reuniu. Até porque muitos envolvidos se candidataram”.

Outro entrevistado também relatou: “nos últimos tempos só teve reunião de coordenação, onde se trabalha a parte administrativa do território, fazem o acompanhamento do que está sendo encaminhado no momento” (RE5).

A fala dos entrevistados demonstra, ainda, uma quebra na gestão do colegiado, que vai ao encontro da mudança das gestões municipais, conforme profere RSC6: “ano que vem [2013], muda completamente a composição do Colegiado, porque mudaram as prefeituras. Muitos integrantes são secretários, cargos de confiança, então ano que vem será tudo diferente”.

Isto posto, coloca-se a seguinte questão: a não-ocorrência de plenárias praticamente inviabilizou o acordo de novos projetos para o ano de 2012, acarretando na perda de novos recursos, além de abafar o processo dialógico participativo entre os delegados e a população, como pressupõe a gestão social. Mas essa pausa nas atividades do Colegiado Territorial não implicou na paralização do programa como um todo, uma vez que os projetos que já estavam em andamento permaneceram funcionando, assim como recursos que já estavam programados foram investidos no território durante o ano de 2012.

Outrossim, baseado nas informações colhidas em entrevista, acredita-se que esse enfraquecimento das instâncias deliberativas, mesmo que temporário, causou desmotivação junto a muitos integrantes da política, o que possivelmente afetou suas respostas ao questionário aplicado. Percebeu-se que diferentes entrevistados trataram do assunto no verbo passado, como se o programa não mais existisse. Alguns se demonstraram, inclusive, pouco esperançosos com a continuidade do programa na região.

Cabe sublinhar que a coordenação geral e política do programa pertence à Casa Civil da Presidência da República, e a coordenação executiva foi assumida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com apoio do Ministério do Planejamento.

Quanto aos procedimentos internos, e em relação às instâncias de gestão, o programa conta com três entidades interrelacionadas e interdependentes, conforme a Figura 8 - Instâncias de Gestão do PTC.

Figura 8 - Instâncias de Gestão do PTC.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010).

O Quadro 4 - Composição e Atribuições das Instâncias de Gestão do PTC, por meio de um resumo, mostra como se dá a composição dos membros de cada uma dessas instâncias, assim como suas atribuições.

Quadro 4 - Composição e Atribuições das Instâncias de Gestão do PTC.

Instância	Composição	Atribuições
COMITÊ GESTOR NACIONAL	Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar diretrizes; • Organizar as ações federais; • Adotar medidas para execução do Programa; • Avaliar o Programa; • Mobilizar atores federativos (Pacto ou Acordo Federativo); • Definição de novos territórios.
COMITÊ DE ARTICULAÇÃO ESTADUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes de Órgãos federais que têm escritório no Estado e que atuam no Território; • Órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado; • Representantes dos Colegiados Territoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar a organização e mobilização dos Colegiados; • Apresentar ou articular ações para o Programa; • Acompanhar a execução do Programa; • Fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios; • Apresentar sugestões de novos territórios; • Auxiliar na divulgação do Programa.

<p>COLEGIADO TERRITORIAL</p>	<p>Representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada Território.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar ou aperfeiçoar o Plano de Desenvolvimento do Território; • Promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; • Contribuir para qualificação e integração de ações; • Ajudar na execução das ações e identificar ações para serem priorizadas no atendimento; • Exercer o controle social do Programa; • Dar ampla divulgação sobre as ações do Programa.
------------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir de MDA (2010).

Cabe frisar que o Comitê Gestor Nacional também tem como função orientar e monitorar a atuação do Comitê Gestor Estadual, no que se refere à aplicação de recursos e a implementação das ações interministeriais relativas à área de abrangência do programa. O Comitê Gestor Estadual, por sua vez, tem um caráter mais consultivo e propositivo, realizando sob orientação do Comitê Gestor Nacional, acompanhamento da execução das ações do Programa.

Com relação aos Colegiados Territoriais, ressalta-se que em alguns territórios essas instâncias já existiam, por herança de outros programas. Como já citado no item 1.2 – Delimitação do Estudo, a principal mudança dos Colegiados no âmbito do PTC remete à exigência de integração das áreas da saúde, educação e assistência social (MDA, 2009), que antes não eram abarcadas.

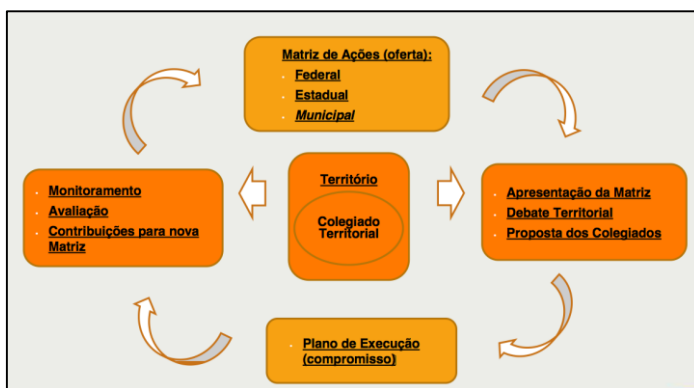
O Colegiado deve ter composição paritária, com representação de organismos de governos municipal, estadual e/ou federal com presença no território e de organizações da sociedade civil, conforme resoluções do CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável). O Colegiado possui também uma coordenação executiva.

Além disso, ainda podem existir os Comitês Territoriais vinculados ao Colegiado Territorial, como estruturas auxiliares para

encaminhamentos, resoluções específicas, acompanhamento operacional de determinada política pública ou conjuntos de ações afins.

O modo de gestão do Programa, de acordo com o formato apresentado, possui importantes atributos de uma política territorial, primeiro, por reunir, de maneira integrada ao processo de gestão, os ministérios por meio do Comitê Gestor Nacional. Segundo, por fomentar a integração das ações, pois o fluxo entre as institucionalidades é direto; e, terceiro, por ter a pretensão de envolver a sociedade civil nas decisões, principalmente no tocante às demandas sociais da população local, bem como na busca por soluções, o que se assiste no Colegiado Territorial. A centralidade do colegiado territorial é vista ainda no Ciclo de Planejamento e Gestão do PTC (Figura 9 - O ciclo de planejamento e gestão do PTC).

Figura 9 - O ciclo de planejamento e gestão do PTC.



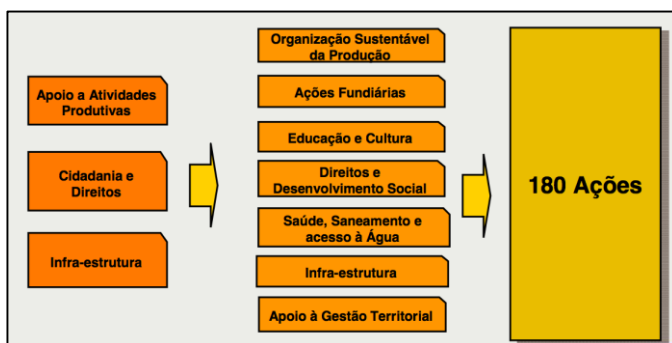
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010).

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

Nesse sentido, é importante destacar que o PTC prevê um modelo de gestão integrada entre os ministérios e entre estes e a sociedade civil na decisão sobre as ações a serem executadas. A inserção da sociedade civil nas decisões fortalece e possibilita que as ações sejam tomadas pelos diferentes setores envolvidos na política, dessa forma, levando em consideração as demandas internas e respondendo, de modo mais eficaz, às necessidades identificadas em âmbito territorial.

Com relação a essas ações, o Programa Territórios da Cidadania estabelece três eixos e sete temas de atuação, como pode ser observado na Figura 10 - Eixos de Ação dos Ministérios envolvidos:

Figura 10 - Eixos de Ação dos Ministérios envolvidos.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010).

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

integração de ações e instituições no âmbito do desenvolvimento territorial, com a previsão de instituições de participação dos atores locais, a abordagem territorial, todavia, deveria ter um diferente ponto de partida. Isso porque a escolha dos territórios envolve uma série de critérios e não prevê a discussão com os atores locais para a implementação do território, esses só passam a colaborar com o processo após instalado o território.

Nessa conjuntura, o Território do Meio Oeste Contestado foi criado em 2008, contudo já era conhecido desde 2003 nos Territórios Rurais, como Território de Chapecozinho. Conforme destaca RSC4, “é um território que vai do Rio Grande do Sul - o município de Capinzal faz divisa com o Rio Grande do Sul - até o município de Água Doce, que faz divisa com o Paraná”.

Compõe-se por 29 municípios, conforme relatado no primeiro capítulo deste trabalho. Abrange uma área de 8.288,10 Km², que representa cerca de 9% do território do Estado de Santa Catarina e onde, no entanto, residem apenas 4% da população. A população total do território é de 271.996 habitantes, dos quais 72.666 vivem na área rural, o que corresponde a 26,72% do total. Possui 13.155 agricultores familiares, 2.105 famílias assentadas e 4 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,81 (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010).

Para o território Meio Oeste Contestado foram previstas, na matriz de 2010, um total de 59 Ações por meio do Programa Territórios da Cidadania, com a previsão de investimento de R\$ 223.927.610,75 (MDA, 2010). Segundo o SIT, nesse mesmo ano foram executadas 55 ações, com o valor previsto de R\$ 221.939.785,75. Informações dos valores totais investidos a partir de 2011 (incluindo 2012) não foram divulgadas pelos Ministérios, e portanto, não são de conhecimento dos delegados.

O Colegiado do Território Meio Oeste Contestado, na região da AMMOC, é integrado por 145 entidades, sendo 87 representantes da sociedade civil e 58 representantes do poder público.

A gestão dos territórios funciona por meio do Comitê Gestor Nacional que organiza, aprova as ações que deverão ser desenvolvidas e manda para o Colegiado Territorial. Este, por sua vez, deverá identificar as necessidades do seu território e enviar para o Comitê Gestor Nacional, ou seja, é uma forma que o Governo Federal encontrou de se aproximar dos pequenos municípios, principalmente do meio rural, e este, por sua vez, ter um espaço para expressar suas carências. Já o Comitê de Articulação Estadual fomenta essas ações e acompanha a execução.

Segundo Favareto (2010, p. 94), “a criação dos Colegiados Territoriais (CODETER) converteu-se num eixo central da implementação da política, uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais, o cenário de concertação e negociação, o núcleo central dos processos de planejamento, a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia”. Os colegiados constituem espaços sociais fundamentais da representação social e da dialogicidade entre os atores sociais participantes do processo de desenvolvimento territorial. É um espaço de poder decisório democrático e de exercício da cidadania, onde ações e investimentos públicos são discutidos e acordados, como é característico de um processo de gestão social. Na verdade, os CODETER constituem o ponto de partida para a formação da esfera pública, espaço onde a gestão social pode se desenvolver plenamente. É por meio dos Conselhos, constituídos de forma paritária entre sociedade civil organizada e poder público do Estado, que as questões estratégicas do desenvolvimento territorial são decididas sem a interferência político-partidária e sem a intervenção do poder tradicional local. De acordo com Favareto (2010), os CODETER se sustentam na concepção multidimensional de desenvolvimento com base nos princípios de representatividade, diversidade e pluralidade, pois encontram-se em sua estrutura interna uma ampla gama de grupos de interesse, de instituições públicas e de organizações sociais. Assim, segundo Favareto (2010, p. 96), “a estrutura interna dos Codeter, embora apresente diferenças regionais, tem seguido uma organização composta de assembleia geral, um grupo diretor, um núcleo técnico e câmaras temáticas, cada uma com uma secretaria”. Esse autor destaca a importância do núcleo técnico pela necessidade de reunir a capacidade pública existente nos Territórios, e de congregar uma rede de entidades sociais interessadas no desenvolvimento do próprio Território.

O ciclo de planejamento é feito através de uma Matriz de Ações que é apresentada todo ano e contempla as propostas do Governo Federal que são destinadas para o Território, com descrição das metas físicas e financeiras territorializadas (SDT, 2010). Esse instrumento de gestão serve como forma de divulgação para o Colegiado Territorial realizar o controle social das políticas.

De acordo com a SDT (2010), a partir da análise dos tipos de ações são identificados quatro possíveis papéis dos Colegiados Territoriais: i) controle social; ii) consultivo; iii) deliberativo e iv) articulador/mobilizador de atores internos e externos. No papel de

controle social está a execução do que está previsto e definido na Matriz. Ou seja, o Ministério ou o Órgão apenas informa a execução de alguma atividade no Território. Além de especificar o papel do Colegiado na ação, os Ministérios procuram dizer por que a ação já está definida e como o Colegiado pode agir para viabilizar a ação no futuro. Já no papel consultivo, a execução das metas não está definida e o Ministério quer submeter a algum debate, visando colher sugestões do território. Além de especificar que o papel é consultivo, os Ministérios informam sobre o que o Colegiado deve opinar ou se manifestar.

No papel deliberativo também está envolvida a ação cuja execução não está definida e o Ministério submete a decisão para o território. A deliberação gera um compromisso ou uma obrigação em relação à execução da ação. Na função de articulação dos atores internos e externos encontram-se as ações cuja definição da execução não depende só do Ministério gestor, mas também de outros atores, como gestores municipais, estaduais, conselheiros setoriais, entre outros. O Colegiado de posse dessas informações poderá discutir como contribuirá para a realização da ação no território (SDT, 2010). Em seguida, o Governo Federal detalha a Matriz de Ações, realizando ajustes e complementações.

Após a apresentação da Matriz de Ações, o Colegiado Territorial inicia a fase de debate territorial, quando são analisadas as ações e indicadas demandas e prioridades. O resultado é o Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território. O controle das ações do Plano de Execução é feito por meio do Relatório de Execução, que detalha os estágios da execução física, orçamentária e financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas. É complementado com arquivos elaborados pelos gestores das ações que contêm dados do andamento das obras nos municípios, localidades e comunidades (SDT, 2009).

Na próxima seção, o Território da Cidadania Meio Oeste Contestado será analisado a partir da Matriz de Análise de Categorias de processos decisórios participativos, elaborado por Tenório et al (2008). As informações colhidas em entrevistas, e classificadas conforme as categorias da Matriz (vide Tabela 5 – Categorias Qualitativas de Análise), complementam a análise elaborada nesta seção, e são complementadas pela seção seguinte a elas, portanto, todas devem ser utilizadas conjuntamente para que se tenha um panorama mais realista da conjuntura do território.

4.3 UM OLHAR SOBRE O TERRITÓRIO A PARTIR DA MATRIZ DE ANÁLISE DE CATEGORIAS DE PROCESSOS DECISÓRIOS PARTICIPATIVOS

A cidadania se dá através de práticas e ideias que transformam o simples indivíduo em ator político e membro efetivo da sociedade, capaz de participar da esfera pública e reivindicar seus direitos, como exigir serviços públicos de qualidade, mas também vivenciar civicamente seus deveres (MENDES, 2001). Nesse sentido, Prata (1998) explica que para buscar uma atuação mais efetiva do governo, o cidadão precisa abandonar uma posição passiva ou reativa diante das ações do Estado e se tornar sujeito ativo dessa relação, através do comprometimento, envolvimento e participação dos assuntos públicos.

Assim, com intuito de averiguar a dinâmica de interação dos participantes do Colegiado Territorial e da população local durante o processo decisório, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com membros e ex-membros do Colegiado Territorial e do Comitê de Articulação Estadual do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado, buscando respostas às categorias da Matriz de Análise de processos decisórios participativos, elaborado por Tenório et al (2008), conforme na sequência.

4.3.1 Processo de Discussão: instâncias participativas

Tenório et al (2008) destacam que para o desenvolvimento da participação faz-se necessária a fluência das informações nos diferentes âmbitos participativos. Para se alcançar este objetivo, cabe a utilização de canais adequados a fim de reunir todos os participantes potenciais.

Assim, a primeira categoria de análise visa a explorar se a discussão de problemas no âmbito do Colegiado Territorial ocorre por meio da negociação e do diálogo. Nessa perspectiva, a gestão social pressupõe igualdade de direitos e entende este espaço como intersubjetivo e comunicativo, possibilitando o entendimento entre atores sociais envolvidos.

O processo de discussão tem como premissa, a discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Segundo Habermas (1997, p. 92): “A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis [...]”. A esfera pública constitui, essencialmente, uma estrutura

comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social reflexivo gerado no agir comunicativo.

O processo de discussão pressupõe a difusão do projeto, e a partir das entrevistas, pode-se considerar que essa difusão ocorreu. Foi realizada uma solenidade de implantação do programa, em 2008, e posteriormente audiências públicas para selecionar os delegados do Colegiado.

Sobre a cerimônia de lançamento, os entrevistados relataram que todos os municípios foram convocados. “Primeiro, houve um seminário onde apresentaram o que é a política pública do Território da Cidadania, o que iria mudar com ela. Falaram também de como funcionava o colegiado e quais seriam as funções dos delegados” (RSC1).

RE2 complementa que, depois da cerimônia de lançamento, “(...) por algumas semanas, passamos conversando sobre quem poderia ocupar as cadeiras do Colegiado”. Por ser uma política nova e ainda desconhecida da população em geral, dois entrevistados – ambos do poder público - relataram que foi preciso fazer algumas indicações de instituições que poderiam ocupar esses cargos, embora na primeira audiência, todos os nomes passaram pelo crivo da ampla maioria. É o que proferem RE2 e RE5, respectivamente:

“Retiramos os nome em audiência pública para ninguém se sentir desfavorecido”.

“Quem foi no encontro pôde ser contemplado, pelo menos nas entidades sociais foi assim. As associações que se mobilizaram e foram na primeira audiência, conseguiram cadeiras no Colegiado. Os representantes das prefeituras foi mais um acordo, alguns o prefeito indicou, alguns o próprio servidor pediu para participar. Mas a audiência pública validou a eleição de todos eles. A população teve que dar o aval”.

RSC5 relembra ainda que “as entidades foram convidadas a participar na primeira plenária referente ao Território, que ocorreu em 2008, e as que não compareceram, creio que nem foram mais contatadas”.

O entrevistado RE7 relatou que recebeu o convite para participar deste primeiro encontro do PTC do vice-prefeito do seu município. “Fui convidado pelo vice-prefeito, e como exercia um cargo

de Secretário, aceitei. E parece que quem divulgou entre os prefeitos, foi a AMMOC. Na AMMOC, eles são muito articulados e desde o começo participam do Território”.

Além disso, o respondente RSC7 ressalta que:

“Às vezes são feitas grandes reuniões de sensibilização do município para esclarecer o que é o território. Não teve só no começo não. Agora em 2013, por exemplo, mudando a gestão das prefeituras, vai mudar todo o colegiado e provavelmente vamos ter que organizar em todos os municípios seminários pra reapresentar o programa e divulgar nossas ações aos novos delegados e a população que se interessar”.

“Tem que fazer eventos de vez em quando, pra chamar a sociedade civil. As prefeituras já conhecem, porque faz parte da gestão delas, mas para chamar as organizações sociais tem que estar o tempo todo ‘injetando’ nosso nome nos jornais, na Igreja, nos postos de saúde, nos conselhos comunitários (...) Ainda temos que melhorar, ver um jeito de captar a atenção das pessoas, mas hoje temos até grupo de mães e associação de professores no colegiado”.

Pode-se observar que a implantação do projeto representa algo novo, porém ainda sim, pouco compreendido pela população, o que ocasiona uma ausência de ação efetiva por parte da comunidade devido à incompreensão da necessidade de participação conjunta com o poder público. Isso inclusive explica a repetição de organizações sociais do mesmo segmento, ocupando diferentes cadeiras do Colegiado – na região da AMMOC, por exemplo, em praticamente todos os municípios, uma das três cadeiras voltadas à sociedade civil é ocupada pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais de cada cidade. Embora o programa sugira a variação dos cargos entre as áreas de saúde, educação e assistência social, as vagas da sociedade civil estão mais concentradas no campo da agricultura, com representantes de cooperativas de produtores, cooperativas rurais e sindicatos rurais.

RE3 relembra que

“Antes, quando éramos apenas Território Rural, o foco estava somente na área rural. Tinha um grupo

de agricultores, sindicatos, cooperativas, que discutia a sustentabilidade para área rural, pensando em projetos da sua alçada. Mas depois fomos vendo que o rural não podia estar separado da educação, da saúde, da assistência social. E o Território da Cidadania trouxe esse lado”.

Vale ressaltar que, embora ainda prevaleçam as organizações civis voltadas para questões da ruralidade, as vagas preenchidas pelo poder público são bem distribuídas entre secretários de educação, de planejamento, saúde, assistentes sociais, etc.

Além disso, há uma dificuldade de ocupar as vagas voltadas para a sociedade civil, que são em maior quantidade. Conforme salientam os respondentes RE4 e RSC6:

“É um comprometimento da pessoa que está representando a instituição. Tudo depende de quem está à frente [da instituição]. Eu estou até hoje no colegiado porque acredito no programa, porque é um bom programa”.

“Agora, algumas cadeiras da sociedade civil estão vagas. Às vezes falta compromisso das pessoas em participar”.

No que tange à fluidez da informação, e quanto à sua regulamentação, o Programa Territórios da Cidadania possui apenas dois decretos. O Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008 (Anexo B) institui a política, e basicamente dispõe sobre seus objetivos, eixos de atuação, processo de formação dos territórios, além das atribuições e composição do Comitê Gestor Nacional. O Decreto Presidencial de 23 de março de 2009 (Anexo C) altera ligeiramente os critérios de priorização dos territórios a serem incluídos no Programa e a composição do referido Comitê.

Junto desses normativos, diversos informativos podem ser encontrados no site do programa (www.territoriosdacidadania.gov.br) e dos Ministérios que integram a política. Esses documentos deixam claro quais são as diretrizes do programa e seus objetivos. Porém, esclarecem brevemente seu funcionamento ou o funcionamento dos Comitês e Colegiado. As funções de cada instância de gestão estão delineadas, mas em termos gerais.

A falta de ênfase no corpo normativo da política do MDA no sentido de definir algumas questões que reforçariam a política, dificulta a criação de um ambiente institucional propício à inovação tecnológica, social e organizacional. Questões como parcerias intersetoriais, por exemplo, poderiam ser regulamentadas para fortalecer as ações do projeto.

Embora considerem o programa como uma inovação, metade dos relatos colhidos demonstraram insegurança quanto às regras do programa. No depoimento de RE2, pode-se perceber claramente essa preocupação:

“Tem coisas que a gente acaba não propondo porque não sabe se pode, se tem a ver com a política. É claro que com o tempo a gente vai ficando familiarizado, e começa a aprender a se posicionar, mas no começo é difícil. (...) Como tem rotatividade dos delegados, cada um que entra fica meio tímido no começo, não tem um guia, um ‘passo-a-passo’, é tudo na prática”.

Em outro depoimento, de RSC6, a mesma inquietação foi percebida:

“Não existe muita regra, na verdade seguimos as regras de cada projeto que é aprovado. Por exemplo, no Pronaf existem pré-requisitos para aprovar um financiamento a um grupo de agricultores, então naquele projeto vamos adequar àquelas exigências. (...) Sobre a organização, deixo com o coordenação que sabe fazer isso”.

Por fim, em uma terceira entrevista, RSC2 proferiu que alguns papéis ou procedimentos não estão claros, dificultando uma compreensão mais abrangente do PTC:

“Cada um sabe seu papel, vai lá e vota; ou vai, apresenta o projeto, uma proposta, vota e vai embora. Falta entender um pouco do geral, (...) mas também eu estou aqui a pouco tempo, era suplente e preenchi uma vaga em aberto, então pode ser um problema mais pessoal.”

Apesar disso, com relação à questão do registro e divulgação de informações, no depoimento de RE1 percebemos que a coordenação do Colegiado procura manter um controle atualizado das atividades que desempenha:

“A instituição do Territórios da Cidadania, mesmo que de forma não oficial, sem CNPJ, sem estatuto, sem regimento, nós fizemos todas as atas, temos tudo registrado, as presenças, despesas efetuadas, a coordenação faz tudo isso”.

A importância de realizar essas tarefas são muitas. O cumprimento dessas formalidades traz segurança jurídica para o Colegiado e para a sociedade, permitindo o acompanhamento e um maior controle sobre as deliberações no PTC. Além disso, em virtude da relativa novidade do programa, tanto para a administração pública quanto para a população local, o ato de efetuar registros sobre o cotidiano torna possível a criação de uma “agenda” específica para aquele território. Nessa agenda, será possível verificar quais as práticas mais comuns no âmbito do programa, os projetos mais recorrentes, as necessidades mais atendidas pelo programa, as maiores dificuldades enfrentadas, dentre outros. E em mãos desses relatos, o grupo como um todo pode distanciar-se da ação e do que está escriturado, com intuito de planejar, revisar e refletir diante da sua prática.

Em se tratando do relato de RE2, apresentado anteriormente, salienta-se que não existem manuais definindo como cada delegado deve proceder. Isto, aliás, em excesso, iria de encontro aos pressupostos e propósitos do programa, que é gerir políticas públicas de forma mais dinâmica, flexível e reflexiva. Criar manuais para os procedimentos no âmbito do PTC poderia engessar a atuação desses indivíduos, que têm em mãos uma ferramenta poderosa de mudança social. As estratégias de investimentos destinadas aos territórios variam conforme prioridades percebidas pelo colegiado territorial e pelo governo, então a formação de uma agenda específica desse território, já sanaria muitas dúvidas e atrasos em projetos ocorridos na região.

Foi perguntado também aos entrevistados como se dá o acompanhamento de todo o ciclo das micropolíticas públicas aprovadas por meio do PTC, desde sua elaboração até a implementação, uma vez que o processo de acompanhamento e controle garante a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.

Nesse sentido, como os recursos não são geridos pelo Colegiado – ele apenas seleciona os projetos e os aprova – também é sua atribuição acompanhar a implantação e o encerramento desses projetos. O papel do colegiado não se esgota na aprovação das ações, mas também na avaliação da implementação desta, o ciclo das políticas no âmbito do PTC encerra-se, portanto, com uma avaliação que retorna aos ministérios para elaboração da nova matriz de ações.

Conforme relatado pelos entrevistados, quem realiza esta tarefa é a equipe de coordenação, que se reúne mensalmente para manter a conformidade das ações. Ao final dos projetos, geralmente são feitas cerimônias de entrega dos resultados e/ou relatórios finais, para compartilhamento com a sociedade. Ou os relatórios elaborados pela coordenação, são apresentando nas Plenárias como forma de prestação de contas.

Além disso, o Portal da Cidadania, citado anteriormente, agrega todas as informações sobre o programa, fornecendo inclusive os relatórios orçamentários de cada um dos territórios, permitindo o controle externo por parte da sociedade em geral.

RE1 citou ainda alguns dos órgãos que exercem controle externo no Colegiado: “a COTRASC [Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina] nos cobra algumas coisas, o Tribunal de Contas está sempre vigiando, e a Controladoria Geral da União sempre entrando em contato, pedindo informações e relatórios diversos”.

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

4.3.2 Inclusão: espaços de decisão, aceitação social, política e técnica

No que se refere à inclusão, considera-se que o poder ilegítimo, que não representa o processo democrático, pode tomar espaços e assim favorecer a tendências endógenas do poder administrativo existentes nas localidades. Segundo Tenório, Villela e Dias (2008), a categoria inclusão significa a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema. Inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos. Os autores destacam que, para que seja sustentável, os processos de inclusão social devem ser participativos.

Além disso, a matriz de categorias ressalta que quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito. Este consenso deve ser obtido tanto no âmbito político quanto nos âmbitos técnico e social (TENÓRIO et al, 2008). Diante desse item de análise, pode-se verificar entre os depoimentos, duas vertentes distintas: os representantes do estado, em sua maioria, têm uma visão mais positiva, defendendo que os atores compreendem a importância da política e que a metodologia está ajudando muito o grupo a crescer. Nesses depoimentos subentende-se que há realmente um espaço de abertura de decisões, em que ambos os grupos são incluídos como atores de tomada de decisão.

Essa constatação pode ser verificada nos depoimentos abaixo:

“Nos deram uma oportunidade maravilhosa, colocar profissionais das mais diversas áreas, juntos, pra tratar de temas nunca antes tratados (...)”. (RE1)

“Em cada reunião todo mundo tem voz e vez de falar, dá tanta, tanta discussão, porque todo mundo pode se manifestar”. (RE1)

“Tudo é conversado e as ideias são criadas por todos”. (RE2)

“A divisão das vagas entre sociedade civil e governo é um aprendizado muito grande”. (RE3)

“É uma vivência diferente do setor público tradicional, a gente fica mais próximo da população”. (RE4)

“A gente se sente valorizado de poder falar diretamente com o Delegado Estadual do MDA, de poder resolver alguns problemas da cidade de forma mais rápida. Antes era só o prefeito que fazia essas coisas, agora nós também podemos”. (RE4)

“Estamos muito mais criteriosos. Aprendemos a exigir. Para aprovar um projeto tem que pensar em todos os lados: se tem quem faça, onde, quando, por quanto. Se vai cumprir os prazos, assim por diante. Mas aprendemos depois de muito erro. No começo aprovamos projetos que não deram certo, perdemos dinheiro, investimos em coisas que não deram certo”. (RE7)

Na mesma perspectiva, RE6 demonstrou que compreende a importância dessa metodologia e que existe abertura parcial na tomada de decisão, mas ressalta que com o tempo, o diálogo foi reduzido e o programa se tornou mais mecanizado:

“Vou fazer 32 anos trabalhando na minha instituição. E nesses 32 anos não tive nenhum outro espaço de discussão tão legal quanto no Territórios da Cidadania. Em nenhum outro espaço vi mais discussão que lá, vi o pessoal debatendo, brigando, mas pelo menos a gente tem essa oportunidade de parar pra refletir. Só que depois virou reunião de coordenação. O coordenador decide e os outros estão só ouvindo e fazendo sim com a cabeça. Não sei se as pessoas perderam a motivação, não sei exatamente por quê. Foi um conjunto de fatores...”

RSC3 também indica apropriação do processo decisório por parte dos coordenadores: “as decisões passaram a ser muito mais de topo do que de base. Teve uma época que a coordenação queria abarcar todas as decisões, foi se fechando para a gente e fez muita gente desistir de ir nas deliberações”.

As falas de alguns representantes da sociedade civil, demonstram que apesar de alguns avanços proporcionados pelo PTC, em muitos momentos os interesses privados ainda se sobrepõem aos coletivos:

“No ano de 2009, começou a dar mais conflitos. Até esse momento existia um ‘acordo de cavalheiros’ entre as cidades. O fulano votava a favor de um projeto de ciclano, e depois receberia um voto em seu favor também. No começo, muitos projetos eram aprovados assim” (RSC7).

Outro entrevistado também usou a mesma expressão para designar o acordo existente entre os delegados:

“Apesar de sermos um território único, as duas regiões são muito divididas. Havia até um acordo de cavalheiros: metade do recurso que vinha ia para a região de Xanxerê e a outra metade para [a região de] Joaçaba. Em 2009, um grupo de técnicos foi instituído, um núcleo, para estudar a viabilidade dos projetos, então acabou com a chance de dividir os projetos. A coisa ficou mais séria, mais profissional, mas também gerou muita briga” (RSC1).

O próprio Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado (2006), elaborado junto ao MDA, reconhece a divisão regional existente entre municípios da AMAI e AMMOC: “o território em questão trata-se na verdade de dois territórios. O primeiro composto pela região de Xanxerê (...). Um segundo composto pela região de Joaçaba (...). Em termos de identidade essas duas regiões pouco ou quase nada tem em comum”. O relatório ressalta que “essas diferenças no entanto estão sendo administradas pelos atores locais em função da proposta da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)”.

O respondente RSC4 salienta uma diferença importante entre as duas regiões do Território:

“Muitas vezes as discussões são acaloradas, mas tentamos chegar a um denominador comum que agrade as duas partes. Aqui na nossa região, nossos sindicatos não têm a mesma força, a mesma atuação que os sindicatos de lá [da AMAI]. Em compensação, eles não têm a força política que nós temos. Então sempre tem conflito.

Mas isso acaba sendo um grande aprendizado para todos nós.”

Ainda, o entrevistado RSC1 relatou que, com o aumento dos conflitos, algumas prefeituras pararam de liberar seus funcionários para ir às reuniões. “Foi uma crise, o colegiado enfraqueceu. Mas acho que isso faz parte do nosso aprendizado, né?” (RSC1). De acordo com esse posicionamento, RSC3 ressaltou que “o território só não se desfez por causa do grupo de pensadores aqui das nossas entidades civis. Há um grupo muito maduro que trabalha e luta para manter o PTC funcionando”.

Por sua vez, na fala de RSC3, outra questão é levantada:

“A plenária ferve. Infelizmente ainda têm pessoas que atuam de má-fé. Trazem ônibus cheios de sujeitos para fazer volume na platéia. Na hora que perguntavam quem apoiava o tal projeto, a maioria levantava a mão, mas eles estavam lá só pra aprovar aquele projeto, pra direcionar o voto do delegado para aquele projeto. O delegado acabava se convencendo que aquilo era bom, afinal ‘a população queria’” (grifo do entrevistado”).

Ele segue relatando: “Não vou dizer que isso sempre acontece, mas já aconteceu e mais de uma vez. Isso não é pensar no todo” (RSC3).

Os representantes da sociedade civil são mais diretamente afetados pelas políticas públicas, uma vez que representam os segmentos excluídos da região. Eles alegam que em decisões sobre determinados assuntos têm pouca possibilidade de que suas opiniões influenciem na tomada de decisão. Percebemos, nesse sentido, que o canal de comunicação entre os representantes dos órgãos públicos com a sociedade civil está se estabelecendo aos poucos, a medida que se fomenta o interesse por parte dos que formulam e executam as políticas públicas na região no desenvolvimento desta ação. Tal característica pode estar vinculada à constituição político brasileira, pautada em um modelo clientelístico, paternalista e autoritário do poder estatal.

Cabe destacar que os movimentos sociais atuantes no Território do Meio Oeste Contestado são os Sindicatos de Trabalhadores Rurais vinculados à Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Santa Catarina (FETAESC), e/ou à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil (FETRAF-SUL), os

Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Associações do Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) representados nacionalmente pela Associação Nacional dos Pequenos Agricultores (ANPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). No entanto esses movimentos estão localizados no outro extremo do território, na região de Xanxerê, sendo que, a região de Joaçaba, possui poucos movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Nesta porção, recentemente o Movimento das Mulheres Camponesas tem aumentado sua atuação, ocupando inclusive uma vaga no Colegiado Territorial.

Outra questão levantada, é que o envolvimento das administrações municipais é marcado ainda pela visão de que a política do MDA é mais uma oportunidade para se acessar recursos federais. Além disso, as entrevistas deixam transparecer que o viés político-partidário justifica a falta de uma maior aproximação de atores, que sempre transitaram em mundos diferentes, tanto no campo político, como no campo econômico.

Delgado e Leite (2011) salientam que essa prática ocorre em alguns Colegiados Territoriais do PTC. Os colegiados representam apenas estruturas impostas por determinadas políticas públicas para que os atores locais acessem recursos federais. Assim, acabam sendo excluídos os segmentos menos organizados e mais carentes, privilegiando algumas organizações em detrimento de outras.

Ainda, o relato de alguns representantes do poder público (RE3, RE4 e RE5, respectivamente), evidencia a existência de favorecimento de alguns municípios, por meio das relações com político-partidárias:

“A gente vê que [há] tendências para ajudar mais alguns municípios e menos outros. E aí que a gente geralmente entra em discussão. Não é um território para todos os municípios? Tem que seguir os critérios de seleção, e não aprovar por favoritismo”.

“Quando um município não era agraciado, o prefeito fazia contato com um deputado e conseguia outros recursos pra sua cidade, por fora do PTC. Quando esse tipo de ‘política’ se institui, começa a ter

discórdia, começou a ter encrenca entre os delegados”.

“Ainda tem municípios que pensam muito no seu umbigo, não conseguem ver a gente como uma região. A partir do momento que todo o grupo ter essa visão, de se fazer projetos que beneficiem e ampla maioria, tenho certeza que nossos projetos vão ser ainda mais eficazes”.

Este último segue discorrendo que, “para competir com forças poderosas, temos que somar as nossas forças, se não a gente acaba. Existe competição também, vamos dizer assim, entre o Território e algumas instâncias do governo do estado, briga por recursos e pra ver quem consegue trazer mais dinheiro para as cidades” (RE5).

O trabalho no Colegiado Territorial é um trabalho de discussão para debater prioridades para a região. Percebe-se, porém, que ainda há a necessidade dentro do Território de as esferas municipais deixarem de pensar somente em si e pensarem na união dos municípios para desenvolver a região. Há representantes de entidades que reclamaram, ainda, da criação de pequenos grupos dentro do colegiado que se articulam antes dos encontros e, dessa forma, o espaço que era para ser de discussão, de debate com base na argumentação e busca de entendimento, acaba servindo para expor decisões que já foram tomadas anteriormente.

Diante dos fatos levantados, concluímos que a participação da sociedade na produção de políticas públicas, depende, fundamentalmente, da abertura do processo participativo. Nesse caso, nota-se que participação no território dá ênfase às instituições, por meio de seus representantes, não tendo sido percebida a existência de participantes individuais. A sociedade aqui está representada por segmentos, e a voz da comunidade passa principalmente pelo crivo das entidades sociais que a representa no processo decisório.

Por isso, destacamos que a existência de processos e mecanismos e não apenas instituições que favoreçam a articulação dos interesses dos cidadãos, dos grupos e da negociação de conflitos, possibilita uma chance igual a todos, e consequentemente uma melhora progressiva, contínua e durável das condições de participação nas tomadas de decisões.

4.3.3 Pluralismo: diferentes atores e diferentes pontos de vista na tomada de decisão

Quanto à categoria pluralismo, Tenório, Villela e Dias (2008) salientam que esse conceito está intimamente relacionado com a descentralização do poder do Estado, onde os problemas passam a ser localmente discutidos e consensados na persecução das vias para o desenvolvimento sustentável. A categoria pluralismo, portanto, diz respeito não apenas às representações de grupos privilegiados, mas dos diversos atores que participam dos processos decisórios nas políticas públicas locais.

Por consequência, para sua análise foi considerado pela pesquisadora o critério da “Participação de diferentes atores”, explorando a atuação de associações, instituições locais, públicas e privadas, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, que são envolvidos direta ou indiretamente, no processo deliberativo.

Tenório et al (2008, p. 6) ressaltam que, entende-se por pluralismo “a multiplicidade de atores pertencentes ao Estado, ao mercado e a sociedade civil que deveriam compartilhar a tomada de decisão e implementação de políticas públicas”. De fato percebe-se a participação de diferentes atores políticos no Colegiado. As organizações civis mais atuantes no território estão presentes na tomada de decisão. Como relatado anteriormente, a participação da comunidade se dá por meio de organizações civis ou associações formalmente organizadas, não tendo se observado, portanto, a participação de indivíduos isolados no processo deliberativo. Percebeu-se também que os representantes de muitas entidades civis que compõem o colegiado, em grande medida, estão ou já foram ligados a instituições com certo reconhecimento de importância por parte dos gestores públicos municipais. Tal demonstração abre uma questão para reflexão, que esse trabalho não vislumbra responder, a de que, os convites são feitos a essas organizações pelo seu grau de organização e de possíveis respostas eficientes aos problemas a serem discutidos ou como uma forma dos gestores públicos locais manterem uma rede de apoio e influência? Além disso, percebe-se pelos depoimentos dos entrevistados a falta de atores com uma história de participação em processos democráticos ou de lutas sociais, principalmente na região de Joaçaba.

Nessa situação, se por igualdade participativa entende-se um estado daqueles que são regidos pelo mesmo direito, é necessária uma isonomia (igualdade política e igualdade perante a lei) efetiva de atuação

nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas. É a partir desta premissa que a igualdade participativa será aqui analisada.

Para haver igualdade de participação é necessário que haja uma democratização na escolha de representantes, uma heterogeneidade no discurso dos atores envolvidos e uma avaliação positiva das diferentes possibilidades de participação. Tais critérios pressupõem a defesa contra a possibilidade de dominação por uma parte da sociedade em relação à maioria.

Assim, no caso do PTC, não existe uma norma rígida para a composição dos colegiados territoriais, que podem apresentar diferentes arranjos de acordo com o desejo dos atores sociais locais, mas somente algumas recomendações avançadas pelas Resoluções nº 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). “Como esse é um projeto democrático, o CONDRAF ou a própria Secretaria [de Desenvolvimento Territorial] não impõe um decreto: ‘os colegiados têm que funcionar assim’. Até porque o Brasil é um país muito diverso, muito heterogêneo” (RE2).

A indicação do MDA é de que o número de membros deve ser consensuado entre os atores que participarem da gênese do espaço, considerado aspectos como o tamanho do território ou o número de entidades organizadas, desde que assegurada a representatividade equilibrada entre os subgrupos e municípios (MDA, 2010). Sugere-se que pelo menos metade das vagas pertença aos representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar, ou às áreas de saúde, educação e assistência social. A outra metade deve ser ocupada por órgãos do poder público, instituições de ensino, prestadores de serviços de assistência técnica e extensão rural (ATERs), e para-estatais, como o SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (MDA, 2009).

Portanto, a composição deve apenas obedecer aos requisitos da diversidade e pluralidade. Diversidade seria a representação de diferentes atores envolvidos no processo de desenvolvimento rural – jovens, mulheres, quilombolas, pequenos empreendedores, etc -, enquanto pluralismo, neste caso, diz respeito à representação de diferentes organizações (sindicatos, cooperativas, etc) e concepções de um mesmo segmento social. No Meio Oeste Contestado, como já relatado, esse número ficou definido como cinco representantes por município, sendo dois oriundos do poder público e outros três da sociedade civil. Por fim, os colegiados devem ser encarados como sistemas abertos que permitam a inserção permanente de novos

membros na medida em que se avança na intersetorialidade dos planos territoriais (MDA, 2005).

Embora seja evidente o reconhecimento da importância conferida à participação de diferentes atores, o destaque conferido aos agricultores familiares pode, contudo, limitar a multiplicidade de atores, a despeito das vantagens que tal arranjo representaria para uma política de desenvolvimento sustentável. Percebe-se, ainda, que a inclusão de representantes dos empresários não é explicitamente mencionada, embora o pluralismo (ou diversidade) seja parcialmente valorizado ao longo dos documentos normativos. Por outro lado, há incontestável valorização das representações vinculadas à agricultura familiar.

O perfil desses atores deve estar em consonância com a origem de sua representação, pois o pluralismo representa diferentes vozes que trazem para a discussão suas “verdades” e as confrontam na busca do consenso (TENÓRIO; VILLELA; DIAS, 2008). No caso estudado, a composição do Colegiado Territorial parece reproduzir a cultura política brasileira de um Executivo forte, para o qual se delega a atividade pública.

Esse ‘sentimento’, inclusive, é absorvido por alguns membros da sociedade civil:

“Ser escolhido em uma audiência pública para representar nossa população é uma honra. E o indivíduo se imbuía de uma autoridade que era passada para ele”. (RSC3)

“Num determinado momento, ser do território da cidadania era orgulho, orgulho mesmo”. (RSC5)
“Nós passamos a mandar também. Podemos propor projetos e votar o que queremos para nossa região. Claro que não é tão lindo assim, tem briga, tem discordância, mas pelo menos a gente tem espaço para discutir de igual para igual”. (RSC7)

A utilização do verbo ‘mandar’ no último depoimento apresentado, expressa exatamente a ideia de que alguém – no caso o estado – define os rumos da sociedade, e as pessoas apenas obedecem, sem diálogo ou consenso. Entretanto, no contexto em que a frase foi proferida, pode-se observar que as entidades da sociedade civil, para serem ouvidas, muitas vezes acabam por adotar o mesmo posicionamento de algumas prefeituras, sendo autoritárias e inflexíveis na defesa dos interesses dos grupos que representam.

4.3.4 Autonomia: iniciativa das proposições e o interesse dos beneficiários

Na presente categoria, buscou-se analisar o processo de deliberação dos membros do Colegiado no sentido de verificar se as suas proposições representam as necessidades daquela população, ou seja, se são congruentes com o interesse dos beneficiários diretos das políticas públicas adotadas. Para que isso ocorra, é necessário que os delegados do Colegiado tenham capacidade de definir quais são as prioridades e como devem ser atendidas. Além disso, nesta categoria buscou-se identificar se existe independência do colegiado na identificação das demandas da região e se há autonomia no processo decisório, conforme pressupõe o PTC.

Em um primeiro momento, e de acordo com a classificação de políticas públicas proposta por Sabatier (1986), identificou-se que a política do Território da Cidadania, nessa região, apresenta características tanto da abordagem top-down (decisões de cima para baixo), quanto da bottom-up (de baixo para cima). Ela pressupõe, em termos teóricos, ser quase que exclusivamente bottom-up, ou seja, considera em seus normativos que o processo de implementação deve envolver negociação e construção de consenso com os atores envolvidos.

Contudo, percebeu-se nas falas dos entrevistados, que ainda há muita intervenção dos Ministérios nas políticas que vão ser implantadas no território. Como exemplo disso, os entrevistados RE1 e RSC2 salientam:

“Ainda hoje o Território tem muito a ser trabalhado. Ainda tem muita coisa que emperra, que vem de cima pra baixo, e o objetivo não é esse. A gente sente muitas dificuldades, mas a gente vê um avanço muito grande, é um aprendizado”.

“No decorrer do ano tem ações dos Ministérios que já vêm engessadas, há um dinheiro garantido para investir em tal área. Essa ordem vai para todos os territórios, independente da necessidade de cada um. Nesse caso, a gente discute os trâmites em reunião da coordenação, porque não tem o que deliberar com as pessoas. O dinheiro é

para comprar duas máquinas, e se não usar para isso, vai voltar para o cofre do governo federal. Então a gente usa, né?”

“(…) Às vezes dá pra deliberar, no máximo, para onde vão essas máquinas”.

O entrevistado RE6 exemplifica a existência desses recursos padronizados para todos os territórios:

“No ano passado [2011], o Ministério da Agricultura abriu um edital para fornecer tratores agrícolas. Nós fomos contemplados, com um número X de tratores – não lembro exatamente agora – mas a gente não precisava desses tratores, não era condizente com as necessidades dos nossos agricultores. Tem até algum que tá parado”.

Além disso, outro entrave percebido nas entrevistas com RSC5, RSC6 e RE3, diz respeito a algumas demandas que o colegiado identifica e encaminha para as Comissões Estadual e Federal, mas que nem sempre são aprovadas.

“E tem aquelas ações que nós nos reunimos, identificados que precisa disso, disso e disso, e mandamos a solicitação para análise”.

“Nem todos os projetos são iniciativa do governo [federal]. Alguns são propostos pelos delegados, nós verificamos a necessidade e escrevemos uma solicitação. Quando se percebe que a região precisa de algo, podemos propor. A proposta é apresentada nas plenárias para ser validada pelo grupo como um todo. Se o grupo aprovar, encaminhamos a solicitação ao órgão competente”.

“Os projetos que a gente solicita, tem que ver se é viável ou não”.

“Depois [o projeto escrito por algum delegado] passa por uma análise do grupo técnico, pra ver se o projeto é viável. Sendo dado o ‘OK’ do grupo

técnico, vai para aprovação da plenária, que é o grande grupo, e se o grupo apoiar, vai para o Comitê Estadual.”

“(…) Nem sempre o Comitê Estadual aprova. Às vezes aprovamos em todas as instâncias aqui, é um projeto que a nossa população quer muito, e o Comitê não aprova. Eles dizem que não há necessidade, ou que não tem como fazer. Aí não tem muito diálogo”.

Por fim, os membros do colegiado também queixaram-se da falta de investimentos de outros ministérios da União. O montante de recursos investido em agricultura é muito superior aos investidos em saúde e assistência social, por exemplo. Além disso, alguns projetos elaborados pelo colegiado e encaminhados para essas instâncias, não obtiveram retorno.

Apesar da constatação de que: 1) algumas deliberações são realizadas pelos ministérios, sem consonância com a realidade territorial e sem consulta ao colegiado; 2) existe disparidades entre os investimentos de cada ministério; e 3) algumas demandas do colegiado são “ignoradas” – palavras do entrevistado RE3 – por esse órgãos, percebemos, entretanto, nesse último bloco de relatos que a abordagem “de baixo para cima” já abre espaços de participação para as instâncias municipais. Esse novo jeito de implementar políticas públicas está se expandindo pouco a pouco para ocupar várias instâncias – e não só no Território da Cidadania. Próprio disso, é a crescente discussão das teorias apresentadas nesse trabalho – território, desenvolvimento sustentável, novo serviço público – que configuram novas abordagens de pensar a administração pública e as relações que dela derivam.

No âmbito do PTC, por exemplo, antes mesmo desse ser implantado, foi decidido pelo MDA que o território em estudo seria denominado de Território Chapecozinho. Este nome segundo os atores locais, não os identifica como território e em nada reflete sua realidade. Assim, por iniciativa desses atores foi encaminhado ao Conselho Estadual do PRONAF e para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) uma correspondência solicitando a alteração do nome do território de Chapecozinho para Meio Oeste Contestado, sendo essa nomenclatura adotada posteriormente.

Além disso, quanto à proposições do colegiado, RSC6 relata que mesmo que alguns pedidos deles não sejam atendidos, o grupo local tem abertura para dialogar com os ministérios, não apenas para pedir

recursos, mas para propor melhorias e alterações na estrutura do programa. Conforme sua fala:

“Uma das coisas que mais me chama a atenção, é que o município que nós entendemos como berço do Contestado na nossa região é a cidade de Irani. Lá nós temos o principal monumento, lá está o principal cemitério da Guerra do Contestado, né, e lá também ficou muita consequência negativa da guerra. E o município de Irani não está dentro do Território. Pode parecer simbólico, mas a gente queria integrar o município porque eles representam nossa história. E eles também querem estar no Território da Cidadania, seria bom para a população”.

Ele emenda o assunto, com a seguinte afirmação:

“Parece que tem algum estudo de uma nova estrutura, para inserir alguns municípios da redondeza no território. Parece não, tem. Eu sei que tem, e fomos nós que solicitamos a alteração. Nós [o território] que abrimos o olho deles [Ministérios], pedindo para repensar essa configuração”.

Diante dessas afirmações, concluímos que algumas dificuldades - existentes ainda hoje - de propiciar um ambiente favorável ao planejamento regional pode ter uma possível explicação na forma como os “territórios” foram delimitados.

Como apresentado no referencial teórico, a escolha dos municípios pertencentes ao território envolve critérios mais objetivos, como presença de agricultores-familiares, pescadores, quilombolas, etc., o que, embora seja uma escolha inovadora de critérios (que não olha apenas o PIB e o IDH), mas que não considera as relações ou redes estabelecidas entre as instituições locais e as próprias cidades. Ao delimitar de maneira vertical os territórios, corre-se o risco de que não se possa estabelecer a articulação dos atores locais, que vai além dos limites de cada município. Além disso, por mais que tenham relações com o espaço, esses indivíduos podem não ter relações entre si, como ocorre entre as duas regiões que compõem o território. Nas deliberações, eles tratam essas regiões como “microterritórios”, dividindo

instrumentalmente recursos e projetos a cada um deles, para evitar o conflito. Em outras palavras, corre-se o risco de se formar um território sem o seu componente fundamental, isto é, sem as relações sociais de poder.

Voltando a falar da categoria autonomia, considerando que ela representa a apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas, consideramos que ela aparece como sendo uma das categorias mais vulneráveis, pois há uma dificuldade de se observá-la nas entrevistas.

O respondente RE4 destacou que as deliberações no âmbito da tomada de decisão são realizadas em conjunto, na plenária do Colegiado. “A plenária é chamada de 2 a 3 vezes ao ano, que é quando a gente discute e apresenta os grandes projetos. Essa é a grande plenária, aberta para a população”. Já “o comitê gestor se reúne a cada 30, 40 dias, para discutir questões administrativas, e apesar de ser uma reunião mais interna, os municípios afetados pelas decisões dessas reuniões também são consultados”.

Considerando que os integrantes do colegiado deliberativo irão selecionar os projetos mais relevantes para aquele território, como representantes da sociedade, Leite e Delgado (2011) levantam o questionamento da capacidade técnica e legitimidade desses atores ao tomarem decisões importantes para a região. Por isso, os autores escrevem sobre a necessidade de critérios participativos para garantir o mínimo de representatividade dos diversos segmentos da sociedade.

O representante da sociedade civil RSC2 comentou que “geralmente” a maioria dos delegados estão presentes nas plenárias, mas relatou que a representação ainda é muito fraca. “O que aconteceu no PTC é que acabou participando o grupo que se comprometeu. Falta muito comprometimento, porque é um trabalho de doação, um trabalho voluntário. Você precisa deixar de lado os afazeres do trabalho, de casa, para ir discutir sobre a política pública”. O entrevistado explica que o colegiado acaba falhando em sua organização por ter uma dimensão muito grande.

Em relação a sua fala que destaca que o trabalho é voluntário, encontramos em outra entrevista a mesma abordagem, agora do ponto de vista de um servidor público (RE4):

“Não é cargo comissionado, não ganhamos nada para integrar o colegiado. É apenas uma indicação da instituição. Então a gente acaba tendo trabalho redobrado, aquele que desempenhamos na

organização e mais os papéis que desempenhamos no Território”.

Percebe-se nesses relatos que há ainda um bloqueio, principalmente por parte da sociedade civil, de compreender a importância da sua atuação no âmbito do território. Eles sabem que a política é importante e que o poder local precisa de espaços de manifestação, mas esse elo ainda é consideravelmente fraco, tanto que os sujeitos ainda se questionam se ‘vale a pena’ trocar afazeres pessoais para dedicar-se a esses compromissos.

Isto se explica, provavelmente, porque o debate a respeito do significado teórico-metodológico do desenvolvimento territorial atualmente é quase inexistente no interior desse Colegiado. Ele foi realizado no momento de implantação do Território e ocorre esporadicamente com novos membros que assumem uma cadeira no Colegiado. Mas falta uma reflexão contínua no interior dessa instância. Os representantes governamentais, a exemplo da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) e da Secretaria Estadual de Agricultura e Desenvolvimento Rural, e os dirigentes de instituições da sociedade civil (ONG, sindicatos rurais e movimentos sociais) têm pouco conhecimento do significado dessa temática. O anseio de englobar o máximo de projetos, acaba prevalecendo sobre a valorização de identidades históricas e socioculturais, e a coerência geopolítica (CAZELLA; BÚRIGO, 2011).

Nesse sentido, percebe-se que há uma preocupação mais eminente na estruturação e execução dos projetos e na própria atuação do conselho, do que nos resultados da política. Passaremos então à análise da categoria que trata dos resultados obtidos pelo PTC.

4.3.5 Bem-comum: bem-estar social e aprovação cidadã

Em relação ao bem comum, ressalta-se que ele “representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para a comunidade ou localidade oriundos da política pública” (TENÓRIO; VILLELA; DIAS, 2008, p. 15). De acordo com os autores, o bem comum representa a capacidade de realizar integração social baseada no consenso. A análise não deve ser utilitarista, mas sim das melhorias de condições de vida refletidas no bem-estar das comunidades envolvidas nas políticas (SEN, 2003).

O critério para análise desta categoria está relacionado à valorização cidadã dos resultados, ou seja, um processo participativo, para obter continuamente uma maior qualidade, deve ser avaliado

através da visão dos participantes sobre seus resultados efetivos. Assim, os participantes devem avaliar o funcionamento tanto do processo de deliberação por qual passaram quanto a sua relação com a democracia e seus valores.

Conforme constatado na análise das categorias anteriores – uma vez que todas estão inter-relacionadas – os atores envolvidos individualmente compreendem a importância do PTC e mais especificamente, de seu papel no Colegiado. Mas essa compreensão, abarcada em uma visão mais geral, pode se perder a medida que os conflitos políticos e de interesses tomam conta do processo de tomada de decisão. Por isso a necessidade de uma reflexão constante, que regularmente “relembre” os delegados dos pressupostos da gestão social. Na prática, não há nas instâncias do colegiado uma avaliação da atuação dos mesmos enquanto delegados, apenas avaliação das políticas e projetos implantados.

Em diversos momentos das entrevistas percebemos que os membros do colegiado se auto-avaliavam, e ali mesmo assumiam alguns erros e excessos cometidos no processo de deliberação. Isto porque enquanto relatam a experiência para a entrevistadora, já estão afastados do objeto de análise, o que permite maior clareza na compreensão dos fatos ocorridos. Nesse sentido, voltando à questão do registro dos acontecimentos, ressaltamos que formar uma agenda sobre a atuação do colegiado seria de fundamental ajuda em um processo interno de reflexão do grupo.

Podemos ainda verificar a valorização do programa em falas como a do entrevistado RSC5:

“A política que mais fez sucesso, que mais teve gente participando, era o mutirão da documentação. A gente nem imaginava que tinha tanta gente ‘sem cidadania’, que não tinha nem RG, que era como se não existissem para o governo”.

“(…) Por isso que eu digo que não adianta só investir na agricultura, ela é importante para nosso povo, que na maioria vive disso. Mas quando conseguimos projetos na área da saúde, ou que promovam direitos – como o mutirão – a população participa mais”.

“Também porque essas políticas tem um público bem maior. Enquanto o financiamento de duas máquinas pode custar mais de 100.000 reais, e servir para duas famílias de agricultores, ou duas cooperativas, (...) fazer um mutirão de cidadania gastando menos que isso atende centenas, milhares de pessoas na mesma manhã”.

Na maioria das entrevistas surgiram relatos como esse, elogiando os resultados de projetos diversos. Em todos os casos, quanto mais há participação e aprovação da sociedade, mais os entrevistados orgulham-se de ter feito parte do processo.

“Quando conseguimos instrumentos importantes para a produção de mel para uma associação aqui da região, que era um projeto pioneiro, um conhecido da minha família, que fazia parte da associação, veio me agradecer (...) Fiquei contente por ter votado a favor daquilo”. (RE4)

“É bom ver as pessoas felizes quando inaugura uma nova escola, quando reformam o posto de saúde, tudo com recursos do Territórios da Cidadania”. (RSC6)

Um representante da sociedade civil (RSC1) enfatiza que, na sua opinião, um dos problemas do Território da Cidadania é que “o debate muitas vezes acaba se voltando para o destino dos recursos e não o desenvolvimento da região. Ele ressalta que nessas situações “quem tem força consegue angariar os recursos. Mas recurso é apenas uma consequência do debate de desenvolvimento”.

Assim, percebemos uma abertura gradual ao processo de valorização e de participação, tanto dos envolvidos como dos beneficiários da política. Acredita-se que com o passar do tempo, o amadurecimento dos delegados, conjuntamente com o maior número de projetos implantados na região, fará com que a prática torne-se mais legítima, representando o anseio dos cidadãos e por eles sendo de fato reconhecida.

5. CONCLUSÕES

Esta pesquisa buscou analisar a política pública dos Territórios da Cidadania no Meio Oeste Catarinense, considerando a presença da gestão social nos espaços de decisão do Colegiado Territorial e a participação dos atores sociais nesse processo.

Em virtude dos objetivos, tratamos de temas emergentes no campo das políticas públicas: isto porque os modelos de desenvolvimento tradicionais, baseados no mercado como ente regulador, na racionalidade econômica, no uso abusivo dos recursos naturais e na fraca ação política dos cidadãos demonstram suas fissuras por meio das estatísticas de pobreza e degradação ambiental, levantando a um amplo debate sobre o papel do Estado em nosso tempo. Consequentemente, as atenções se voltam a modelos e estratégias de gestão mais adequados às novas competências da Administração Pública, que aliem desenvolvimento sustentável e espaços de deliberação participativa.

O desenvolvimento sustentável local é uma das vertentes de análise que resgata o papel do território, do município, das cidades, enquanto mobilização de discussões, identificação de problemas e busca de soluções, é uma forma de aproximação dos governos e dos habitantes, respondendo as suas inquietações e lhes dando voz ativa nas políticas públicas.

Nesse sentido, em relação ao objetivo geral desta pesquisa, que era analisar o Programa Territórios da Cidadania na região Meio Oeste Contestado, considerando a presença da gestão social nos espaços de decisão do Colegiado Territorial e a participação dos atores sociais nesse processo, consideramos que o trabalho alcançou o proposto. Percebeu-se que o programa Territórios da Cidadania pratica parcialmente a gestão social no Meio Oeste Catarinense, sendo um espaço onde os indivíduos - especialmente públicos excluídos, como agricultores familiares e assentados da reforma agrária - aos poucos estão tendo a oportunidade de expressar as dificuldades sentidas em seu meio. Este espaço ainda apresenta certo grau de coação. Percebemos que, apesar de os cidadãos terem representação no Colegiado Territorial, não há espaço para participação individual. O sujeito precisa estar vinculado a alguma entidade civil, ou possivelmente ele não terá espaço para atuar no âmbito do Colegiado.

Além disso, as entidades que ocupam cadeiras no colegiado, por meio de seus representantes, precisam ser incentivadas a se sentirem socialmente responsáveis pelo desenvolvimento da região, implicando em cada um deles a importância desse programa. Aumentar a participação, reduzindo os conflitos e os jogos de interesse será um grande desafio para esse território. Uma ação que possivelmente ajudaria nesse sentido, seria a realização de cursos e seminários com regularidade, sobre os temas da gestão social, participação, e outros que possam vir a ser úteis para a atuação dos delegados. Essa iniciativa permitiria que os delegados caminhassem no sentido de tornarem-se sujeitos promotores do desenvolvimento regional e não apenas do desenvolvimento do seu município ou de um grupo específico.

Dessa maneira, salientamos que faz-se necessário motivar as entidades que estão afastadas do colegiado para participar das discussões. O programa Territórios da Cidadania foi criado com o propósito de promover a participação social e a integração de ações entre os governos. Porém, observamos que para isso ocorrer é necessário que se trabalhe ações de comunicação dentro do PTC. Através desta nova política pública criada em 2008, o Governo busca conhecer a realidade dos grupos sociais, porém a sociedade civil está desinformada sobre o que é o programa, para que serve e, principalmente, como funciona. Para que, desta forma, ocorra a liberdade dos cidadãos na dimensão que Sen (2005) defende. O cidadão precisa de liberdade para participar das discussões e também ter condições de averiguar as políticas públicas, mas para isso ele precisa ter conhecimento do que está acontecendo e se sentir incentivado a participar. Além disso, poderia ser desenvolvida também uma nova forma de comunicação com os interessados dos encontros e capacitações, o que hoje não ocorre.

Para que a gestão social seja trabalhada no território, a autoridade decisória precisa realmente ser compartilhada entre os participantes da ação através do diálogo, caso contrário os envolvidos se sentirão desmotivados a participar do programa. Também acreditamos que as diferenças existentes entre as regiões de Xanxerê (AMAI) e de Joaçaba (AMMOC) precisam ser minimizadas, assim como diferenças entre as cidades, entre um prefeito que tem mais influência contra um que não tem. É necessário que desentendimentos políticos sejam enfraquecidos.

Também, para que ocorra o desenvolvimento dos territórios é necessário haver articulação entre os diferentes atores, ou seja, sociedade civil, poder público e o mercado. O que se percebe atualmente no Território Meio Oeste é a ausência do setor privado, as entidades

participantes do colegiado representam somente o poder público e a sociedade civil. Ao apresentar os objetivos do programa, o MDA (2009) descreve que um dos requisitos para que a gestão social ocorra no Território é a criação de ações que envolvam e comprometam a sociedade civil através da formulação de compromisso entre o público e o privado. Por isso, é necessário agregar esforços para que a participação dos três setores seja efetivamente colocada em prática.

Em suma, para que o MDA atinja com êxito os objetivos propostos pelo programa Territórios da Cidadania, é necessário valorizar a comunicação nos canais de ação do programa, preparar melhor as pessoas à participação e definir estratégias de maior envolvimento dos três públicos mencionados (Estado, sociedade civil e mercado). O desenvolvimento dos territórios passa por uma melhor qualificação dos espaços democráticos de participação nas decisões e do efetivo comprometimento dos sujeitos com os projetos locais e regionais que possam determinar avanços em termos de melhor qualidade de vida da população.

A realização desta pesquisa permitiu visualizar novas oportunidades de estudo no Território Meio Oeste Contestado, já que este ainda está iniciando suas discussões acerca do desenvolvimento da região. Sugere-se, portanto, como uma das possibilidades mais emergentes de novas pesquisas, estudar a divisão que existe dos dois “microterritórios” na região, no sentido de identificar maneiras para que as regiões possam ser integradas e aprendam a lidar com suas diferenças. Essas diferenças podem ser vistas como pontos positivos para a aprendizagem e troca de experiências no âmbito do Colegiado Territorial.

A análise e a promoção do desenvolvimento territorial, sobretudo em regiões rurais, continuam a desafiar os pesquisadores assim como os seus promotores - agências públicas de desenvolvimento e agentes sociais e institucionais locais e regionais. A partir do caso do Oeste catarinense pode-se concluir que é necessário prestar atenção aos processos locais de criação e expansão das redes sociais que estão na base da construção de estratégias alternativas de inserção sócio-econômica e, potencialmente, de sustentabilidade no desenvolvimento.

Os Territórios da Cidadania fazem parte do conjunto de políticas de desenvolvimento que, ao serem bem-sucedidas, contribuirão para a redução do ritmo de êxodo rural, e, também, para a redução das desigualdades regionais e da pobreza. A gestão participativa é um processo em construção. É um processo complexo, repleto de assimetrias, interesses divergentes e mesmo opostos. Porém, esta é uma

das poucas possibilidades de se alcançar o desenvolvimento definido neste trabalho, atendendo a grande maioria da população.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

ABRAMOVAY, R. **Conselhos além dos limites**. Estudos avançados, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. **Representatividade e inovação na governança dos processos participativos**: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. Sociologias, Porto Alegre, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010.

ALCÂNTARA FILHO, J. L.; SILVA, M. G. da; SILVA, S. P. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural**: análise a partir do território rural Baixo Jequitinhonha. In: Perspectivas em Políticas Públicas. Belo Horizonte. vol. II, nº 3, p. 24-44, 2009. Disponível em: <<http://www.revistappp.org/pdf/artigo1ppp3.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

ALVES, P. A.; MATTEI, L. **Migrações no oeste catarinense**: história e elementos explicativos. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP. Caxambú. Anais eletrônicos. 2006. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_598.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2012.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo:Hucitec; Recife: IPESPE, 1995.

ARATO, A. **Representação, soberania popular e accountability**. Revista Lua Nova. São Paulo, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MEIO OESTE CATARINENSE – AMMOC. **Portal**. Online. 2012. Disponível em: <<http://www.ammoc.org.br/home/>> Acesso em: 11 abr. 2012.

AZEVEDO, S. de. **Políticas públicas**: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (et. al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BABBIE, E. **The practice of social research**. California: Wadsworth Publishing Company, 1998.

BACON, K. **Além da capacitação**: desenvolvimento de líderes para o setor público. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n.4, out./dez 1999.

BARBOSA, A. F. et al. **Desenvolvimento econômico e inclusão social**. In: POCHMANN, M. (Org.). Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 263-321.

BARBOSA, G. S. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Revista Visões, Macaé, V. 1, No 4, p. 1-11, 2008. Disponível em: <http://www.fsma.edu.br/visoes/ed04/4ed_O_Desafio_Do_Desenvolvimento_Sustentavel_Gisele.pdf> Acesso em: 25 Set. 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 1977.

BELATTO, D. **Os Camponeses Integrados**. Dissertação de mestrado, Campinas, 1985.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010** - Resultados do universo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

BRASIL. IBGE. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – IDS 2012**. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/default_2012.shtm Acesso em: 09 dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. **Resolução nº 48, de 16 de Setembro de 2004**. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/48.%20Diretrizes%20e%20Atribui%C3%A7%C3%B5es%20Resolues%20de%20Conselhos%20DRS%202004.%20\(formato%20pdf\).pdf](http://www.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/48.%20Diretrizes%20e%20Atribui%C3%A7%C3%B5es%20Resolues%20de%20Conselhos%20DRS%202004.%20(formato%20pdf).pdf)> Acesso em: 19 mar. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. **Resolução nº 52, de 16 de Fevereiro de 2005**. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/52.%20Aprova%20Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20do%20CONDRAF%20para%20as%20Institucionalidades%20Territoriais%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%C3%A1vel.%20\(formato%20pdf\).pdf](http://www.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/52.%20Aprova%20Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20do%20CONDRAF%20para%20as%20Institucionalidades%20Territoriais%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%C3%A1vel.%20(formato%20pdf).pdf)> Acesso em: 19 mar. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Balço da Matriz de Ações Federal**

2008 e Matriz de Ações Federal 2009. Material de divulgação do Programa Territórios da Cidadania em 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005. (Série Documentos Institucionais n. 2)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado** (versão preliminar). Xanxerê, 2006. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio033.pdf> Acesso em: 03 jul. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Referências conceituais do Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável.** CONDRAF/NEAD, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Territórios da Cidadania: **Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro.** SDT/MDA, 2010. Disponível em: <http://www.cpact.embrapa.br/forum/11_06_07.pdf> Acesso em: 10 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). **Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/IICA/07/009 - Desenvolvimento Territorial.** Florianópolis, 2009. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/305/Sel%C3%AAnio%20Sartori.pdf>> Acesso em: 14 mai. 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**. Brasília, 2007.
Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=908>. Acesso em: 03 set. 2012.

BRASIL. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Portal da Cidadania**.
2010. Online. Disponível em: <
<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>> Acesso em: 17 mai. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BRUNDTLAND, G. H. **Nosso futuro comum**: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social**: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou mais um Enigma de Lampedusa? In: RIGO, A. S. et al. **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2009.

BUARQUE, C. **Ignacy Sachs**: o professor humanista para o século XXI. In: SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 11-28.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: Metodologia de planejamento. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CAMPOS, Í. **Os Colonos do Rio Uruguai**. Dissertação de Mestrado, Campina Grande - PB, UFPB, 1987.

CANDIOTTO, L. Z. P. **Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia.** In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

CARNEIRO, M. J. **Notas sobre a noção de desenvolvimento territorial e sustentabilidade e o lugar da multifuncionalidade da agricultura.** In: I Colóquio internacional sobre desenvolvimento territorial sustentável. Florianópolis/UFSC, 2007. Disponível em: http://nmdsc.paginas.ufsc.br/files/2011/05/Carneiro_M_J_Coloquio_Floripa_2007.pdf Acesso em: 30 nov. 2012.

CARRIÈRE, J.; CAZELLA, A. A. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial.** Florianópolis: Eisforia, v. 4, n. especial, p. 23-47, 2006.

CAVALCANTI, C. **Breve Introdução à Economia da Sustentabilidade.** In: CAVALCANTI, Clóvis et al. Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável. Recife: INPSO/FUNDAJ, out. 1994, p. 17-28. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rtf>>. Acesso em: 24 set. 2012.

CAZELLA, A. A. **Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude.** 1. ed. Thivernal-Grignon: UMR INRA-INA-PG / Mémoires et Thèses, 2002. v. 1. 395 p.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, F.; MAFUF, R. S. **Multifuncionalidade da Agricultura Familiar no Brasil e o Enfoque da Pesquisa.** In: ____ (Org.) Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009, p. 47-70.

CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. L. **Sistemas Territoriais de Financiamento:** Concepção de Projetos Inclusivos In: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coord.); MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011. p. 131-168.

CENEVIVA, R. **Accountability novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente.** Anais do EnAPG-2006. São Paulo, nov. 2006.

CHAMBERS, N.; SIMMONS, C.; WACKERNAGEL, M. **Sharing Natures Interest:** Ecological Footprints as an indicator of sustainability. London: Earthscan Publications Ltd, 2000.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 2003.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Papyrus, 2001.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial:** articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em: 23 set. 2012.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro:** novas institucionalidades e

protagonismo dos atores. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2012.

DEMO, P. **Estratégias de desenvolvimento**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, v. 10, n.12, dez. 1993.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: serving rather than steering**. Public Administration Review, v. 60. n. 6, p.549-559, 2003.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: Serving, Not Steering**. EUA: M.E. Sharpe, 2007.

DORIGON, C. **Agroindústrias familiares rurais e desenvolvimento regional: o caso do oeste catarinense**. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL EMPREENDEDORISMO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E DESENVOLVIMENTO LOCAL, ago. 2004, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.itoi.ufrj.br/seminario/anais/Tema%205-2-CL%D3VIS.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2012.

DOWBOR, L. Prefacio. In: RIGO, A. S. et al. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: ações articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ECHEVERRI, R. **Identidades e Território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/121/Identidade_e_Territ%C3%B3rio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2012.

FAVARETO, A. **As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural** – lições para uma nova geração de políticas públicas. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (Org.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes, Campina Grande, PB, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 52-62, jan./2009 a jun./2010.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS. **Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**. [2012]. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

FERNANDES, B. M. **Questão Agrária**: conflitualidade e desenvolvimento territorial. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy/Harvard University, 2004.

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo gestão social**. In: JR SILVA, J.; MASI, R.; CANÇADO, A.; SCHOMMER, P. Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção. 1 ed. Juazeiro do Norte/CE, 2008 (mimeo), p.27-36.

FISCHER, T. **Está na hora de o Estado se fortalecer**. Portal Gestão Social. 11.12.2006. Disponível em: <<http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/noticias/entrevistas/entrevista.2007-01-04.4006551156>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, E.D.P. **Estudo sobre a Educação para a População Rural no Brasil**. In: UNESCO – Educación para La población rural en Brasil, México, Chile, Equador, Colômbia e Honduras, Santiago: UNESCO, 2004.

GEHLEN, I.; RIELLA, A. **Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável**. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 20-26, 2004.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, R. P.; FEICHAS, S. A. Q. **Desafios na Construção de Indicadores de Sustentabilidade**. Revista Ambiente & Sociedade. Campinas, v. XII, n. 2, p. 307-323, jul-dez. 2009.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, S. M. da S.; SILVA JÚNIOR, J. T. **Por uma gestão social, ética e participativa: construindo alternativas para “um outro mundo possível”**. In: RIGO, A. S. et al. Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2009.

GOULART, S. S. **Terras indígenas no Oeste Catarinense**. Revista Santa Catarina em História. Florianópolis: UFSC, v. 1, n. 2, p. 39-46. 2009.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social.** Madrid: Taurus, 1987. v. 1.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade, vol. I/** Jürgen Habermas; Tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no nordeste.** Niterói: EdUFF, 1997.

_____. **A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda.** Terra Livre, São Paulo, v. 1, n. 18, jan. /jun. 2002, p.37- 46.

_____. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” a multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HEIDEMANN, F.G. **Do sonho ao progresso às políticas de desenvolvimento.** Texto redigido para fins didáticos, UDESC, Florianópolis, 2005.

HEVIA, A. E. **Desde el “Desarrollo Sustentable” hacia Sociedades Sustentables.** Revista On-line de la Universidad Bolivariana de Chile, v. 1, n. 4, p. 1-23, 2002.

HOFLING, E. de M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: democracia.** Livro 9, v. 2. Brasília, 2010. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol2.pdf. Acesso em: 19 jun. 2012.

JACOBI, P. R. **Meio ambiente e Sustentabilidade**. In: CEPAM. O município no século XXI: Cenários e Perspectivas. Desenvolvimento e Meio Ambiente, São Paulo: CEPAM, 1999, p. 175-184.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LOUETTE, A. (Org.). **Gestão do Conhecimento**. Indicadores de Nações: uma Contribuição ao Diálogo da Sustentabilidade. 1.ed. São Paulo: WHH – Willis Harman House, 2007. Vários colaboradores.

LOWI, T. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, 32, p. 298-310, 1972.

LYNN, L. E.; GOULD, S. G. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MALHEIROS, M. R.T. L. **Pesquisa na Graduação**. [20--] Disponível em:
<www.profwillian.com/_diversos/download/prof/marciarita/Pesquisa_na_Graduacao.pdf> Acesso em: 14 jul. 2012.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

_____. **Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada.** In: MARQUEZINE, M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE, S. (Orgs.) Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial. Londrina:eduel, 2003. p.11-25.

MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. **Planejamento e gestão do Pronaf Infra- estrutura e Serviços:** evidências a partir do Estado de Santa Catarina. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). Políticas e Participação Social no Brasil Rural. 2. ed. Porto Alegre: Editora da URGs, 2009, p. 175-199.

MENDES, V. L. P. **Inovação gerencial na administração pública, cidadania e direitos dos brasileiros.** Revista Organizações e Sociedade, v. 8, n° 22, p.01-16, 2001.

MILBRATH, L. W. **Political Participation.** How and why do People Get Involved in Politics? Chicago: Rand McNally, 1965.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MODESTO, P. **Participação popular na administração pública:** mecanismos de operacionalização. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abr./mai./jun. 2005. p. 1-10. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/02/>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MORETTO, C. F.; GIACCHINI, J. **Do Surgimento da Teoria do Desenvolvimento à Concepção de Sustentabilidade:** velhos e novos enfoques rumo ao desenvolvimento sustentável. In: Encontro do Ecoeco - "O meio ambiente nas Políticas Públicas, 6, 23-25 nov., Brasília (DF). Anais... Brasília: UnB, 2005. p. 1-19.

MORETTO NETO, L.; GARRIDO, P. O.; JUSTEN, C. E.

Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n.3, set. 2011.

MORIN, E. **Saberes Globais e Saberes Locais:** o olhar transdisciplinar. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

MOURA, S. **A Gestão do Desenvolvimento Local:** Estratégias e Possibilidades de Financiamento. ANAIS do 22o Encontro da ANPAD. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. Disponível em: <<http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/DesenANPAD.html>> Acesso em: 11 out. 2012.

MUÑOZ AMATO, P. **Introdução à administração pública.** Tradução Benedicto Silva. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1971 xxxv, 301 p.

NAJAN, A. **Learnin from the Literature on Policy Implementation:** A Synthesis Perspective. International Institute for Applied Systems Analysis. Luxemburgo, Austria. 1995.

OLIVEIRA, L. Z. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina.** 2011. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia) -Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2011.

OLIVEIRA, E. R. de; GUMARÃES JÚNIOR, E. de S.; PEREIRA, J. R. **Políticas públicas para qualificação profissional.** In: PEREIRA, José Roberto (Org.). Gestão social de políticas públicas. 1 ed. Lavras: UFLA, 2011, 234 p.

PAIM, E. A. **Aspectos da constituição da região oeste de Santa Catarina**. SACULUM -Revista de História. João Pessoa, PB, n. 14, p. 121-138, jan./jun. 2006.

PARSONS, W. **Public policy**: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

POLI, J. **Caboclos**: pioneirismo e marginalização. Cadernos do CEOM. Chapecó: Argos, n. 23, p. 149-187, 2006.

PRADO JR, C. **História Econômica do Brasil**. 38a Ed. Rio de Janeiro, Editora Brasiliense, 1987.

PRATA, C. M. **As várias faces da relação Cidadão x Estado**: antigos papéis e novas metáforas. In: ENANPAD, 22, 1998, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu: ANPAD, 27 a 30 de setembro de 1998, p.01-15.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento Humano e IDH**. [20--]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

PÜLZL, H; TREIB, O. **Implementing Public Policy**. IN: Fischer et al (Eds.). 2007, p. 89-107.

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

REIS, L. S. **Políticas Públicas sob a ótica do Novo Gestor**: o Public Policy Cycle de Howlett e Ramesh como Estratégia para Ação do Estado. In: ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, IX, 2010, Balneário Camboriú. III Prêmio Lince. Balneário Camboriú: FENEAP, 2010.

RÉUS, I. S. **Gestão municipal e desenvolvimento sustentável**: um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Mestrado Profissional em Administração. Florianópolis, 2012.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2008.

ROBERTS, N. **Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation**. The American Review of Public Administration, v. 34, n. 4, dez. 2004. p. 315-353.

ROESCH, S. M. A. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração**: guias de estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. São Paulo: Atlas, 1999.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. **Governar as metrópoles**: dilemas da recentralização. In: BRANDÃO, C. A.; GONÇALVES, M. F.; GALVÃO, A. C. Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

RONCAYOLO, M. **Território**. In: Enciclopédia Einaudi: região. Porto, Portugal, 1986: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, v. 8, pp. 262-90.

ROVER, J. O. **Gestão política e desenvolvimento na região oeste de Santa Catarina**. Cadernos do CEOM. Chapecó: Argos, n. 30, p. 101-117, 2009.

SABATIER, P. A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis.** Journal of Public Policy, vol. 6, n. 1, 1986, pp. 21-48.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** Tradução Magda Lopes. São Paulo: Studio Nobel, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

_____. **Desenvolvimento?** Includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Geramond, 2008. 151 p.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **Serviços públicos e capital social.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004.

_____; _____. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público.** Revista de Ciências da Administração, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.

_____; _____. **Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público.** Anais do XXXIV EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2010.

SANTOS, M. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia.** São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **A natureza do espaço:** técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002a.

SANTOS, M.; SOUZA; M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território:** globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002b.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SAQUET, M. A. **Os tempos e os territories da colonização italiana.** Porto Alegre/RS: EST Edições, 2003.

SAQUET, M. A. **O território:** diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

_____. **Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades:** uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011. 128 p.

SCHMIDT, J. P. **Gestão de políticas públicas:** elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 7. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. **Gestão Social e Aprendizagem em Comunidades de Prática:** Interações Conceituais e Possíveis Decorrências em Processos de Formação. In: SILVA JR., J. T. et al (Orgs). Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, 2008.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. 2. ed. Porto Alegre: Editora da URS, 2009. p. 21-49.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: CENGAGI Learning, 2011.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder/ Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SILVA, M. **Agenda 21**. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=597>>. Acesso em: 26 set. 2012.

SORJ, B.; WILKINSON, J. **Processos sociais e forma de produção na agricultura brasileira**. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 165-190.

SOUZA, C. **Estado da arte em políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta Teresa da Silva; MARQUES, Eduardo Cesar (orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

SOUZA, M. J. L. de. **O território**: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77-116.

SPOSITO, E. S. **Sobre o conceito de território**: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro**: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). Dissertação (Mestrado). Centro de Ciências Agrárias. Universidade Federal de Santa Catarina. 2012.

TESTA, V. M. et al. **O desenvolvimento sustentável do oeste catarinense**. Florianópolis: EPAGRI, 1996. 247 p.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social**: uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 32(5):7-23, set./out. 1998.

_____. (Coord.). **Gestão social**: metodologias e casos. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

_____. **(Re)visitando o conceito de gestão social**. In: SILVA JR., J. T.; MÂSIH, R. T. et al (Org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a. 248p.

_____. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.

_____ ; et al. **Crítérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas.** In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. Anais. Curitiba: Anpad, 2008.

_____ ; et al. **A relação entre a sociedade civil e o Estado na formulação de políticas públicas na Microrregião de Garanhuns.** IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Gestão Social e Gestão Pública: Interfaces e delimitações, 27 a 29 de maio de 2010, Lavras-MG.

_____ ; SARAVIA, E. **Escorços sobre gestão pública e gestão social.** In: MARTINS, P. E. e PIERANTI, O. P. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TERRA, A. **Evolução histórica da categoria geográfica território e a sua atual multiplicidade interpretativa.** Caderno Prudentino de Geografia [online], nº 31, vol. 1, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VEIGA, J. E. da. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** 2001. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/Novo/Arquivos/Artigos/Periodicos/2001/O_Brasil_rural_precisa_de_uma_estrategia_de_desenvolvimento.aspx>. Acesso em: 30 nov. 2012.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 226 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WACKERNAGEL, M.; REES, W. **Our Ecological Footprint**. Gabriola Island, BC and Stony Creek, CT: New Society Publishers, 1996.

WOLOSZYN, N. **Em busca da terra**: Colonização e exploração de madeiras no Oeste Catarinense. Universidade do Contestado – SC. Anais do VI Congresso Internacional de Educação. 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANI, F. B. **Gestão social do desenvolvimento**: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2010.

ZANI, F. B.; TENORIO, F. G. **Gestão social do desenvolvimento**: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. Cad. EBAPE.BR [online]. 2011, vol.9, n.3, pp. 780-802.

APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS DELEGADOS ESCOLHIDOS PARA A PLENÁRIA TERRITORIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA MEIO OESTE CONTESTADO - REGIÃO DA AMMOG

MUNICÍPIO	SETOR	ENTIDADE/CARGO		SUPLENTE(S)
		MEMBROS EFETIVOS		
Água Doce	Prefeitura	Secretária de Educação		Secretário de Transportes e Obras
		Assistente Social		
	Entidade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais		Cooptrasc
		Sindicato Rural		
	Gov. Estado (Escritório Municipal)	Movimentos dos Sem-Terra - MST		Secretário de Agricultura
Capinzal	Prefeitura	Epagri		Associação de Produtores Agroecológicos de Capinzal
		Secretário de Planejamento		
	Entidade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais		Associação de Produtores Agroecológicos de Capinzal
		Associação de Mulheres Agricultoras - AMMAC		
		Cooperativa da Agricultura Familiar - COAFAM		
Catanduvas	Prefeitura	Vice-Prefeito		Epagri (Escritório Municipal)
		Coordenação da Área Social		
	Entidade Civil	Associação de Agricultores de São José e Pedra Lisa		MST

	Prefeitura	Sindicato dos Trabalhadores Rurais Coop. Regional de Comércio e Ind. Meio Oeste Contestado	Vereador
Eral Velho	Câmara de Vereadores	Assistente Social Vereador	Vereador
	Entidade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Clube de Mães
		CMM Rurais	
Herval D'Oeste	Prefeitura	Clube de Mães	Engenheiro Civil
		Secretaria de Planejamento	
	Entidade Civil	Assistente Social	Associação Comercial e Industrial de Herval d'Oeste
		Associação Hervalense dos Produtores de Alfafa	
		Sindicato dos Trabalhadores Rurais	
		Rotary Clube	
Ibicaré	Prefeitura	Secretário do Agricultura	Secretário Educação
		Assistente Social	
	Entidade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Associação de Agricultores
Joaçaba	Prefeitura	CARGO VAGO	Secretaria de Assist. Social
		Secretaria de Educação	

		Assistente Social	Assistente Social	
	Entidade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Projeto Microbacias 2
		Movimento de Mulheres Camponesas	Movimento de Mulheres Camponesas	Clube de Ciências
		Cooperativa COPAFAM	Cooperativa COPAFAM	
Lacerdópolis	Gov. Estado (Escritório Municipal)	EPAGRI	EPAGRI	Secretária de Educação
		Assistente Social	Assistente Social	
	Entidade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Projeto Microbacias
		Clube de Mães	Clube de Mães	
		Projeto Microbacias	Projeto Microbacias	
Prefeitura	Secretária de Educação	Secretária de Educação	Epagri (Escritório Municipal)	
	Secretário do Agricultura	Secretário do Agricultura		
Luzerna	Entidade Civil	Sindicato Rural	Sindicato Rural	Associação de Apicultores APILUZ
		Associação de Desenvolvimento Rural de Luzerna	Associação de Desenvolvimento Rural de Luzerna	
	Projeto Microbacias	Projeto Microbacias		
	Gov. Estado (Escritório Municipal)	Epagri	Epagri	Secretária de Educação
Ouro	Prefeitura	Secretário do Agricultura	Secretário do Agricultura	
		CooperOuro	CooperOuro	Projeto Microbacias
	Entidade Civil	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	

		CooperNostra	
Treze Tílias	Gov. Estado (Escritório Municipal)	Epagri	Epagri
	Prefeitura	Secretário do Agricultura	ASSETT
	Entidade Civil	Rotary Clube	
		Associação de Produtores Rurais	
		Sindicato dos Trabalhadores Rurais	
Vargem Bonita	Prefeitura	Secretaria de Planejamento	Secretário de Agricultura
	Câmara de Vereadores	Vereador	MST
		Entidade Civil	Movimentos dos Sem-Terra - MST
			Associação Comercial de Vargem Bonita
		Associação de Pais e Professores	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de material colhido em pesquisa de campo (2012).

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MEMBROS DO COLEGIADO TERRITORIAL E ENVOLVIDOS

1. Qual função você desempenha na sua instituição? Há quanto tempo?
2. Como foi sua trajetória no contexto do Programa Territórios da Cidadania? É ou já foi membro do colegiado territorial?
3. Como foi o processo de formação do território Meio Oeste Contestado? Quais critérios foram considerados? O recorte proposto atende a contento a realidade do território?
4. Como foi o processo de formação do colegiado territorial? Como as entidades foram convocadas? Quais entidades foram convocadas? Quem participa atualmente? Quais entidades mais atuantes no espaço?
5. Acha que alguma entidade ou segmento está ausente do colegiado?
6. As reuniões do Colegiado são abertas? Qual a periodicidade das reuniões?
7. Como é o processo de elaboração dos projetos territoriais? Existem vantagens nos projetos territoriais em relação aos projetos municipais? Quais? Sob quais critérios os projetos são avaliação?
8. Como se dá a relação entre os municípios?
9. Como são selecionados os projetos? O Colegiado tem autonomia para definir quais projetos serão implantados na região?
10. Com relação aos projetos aprovados, existe acompanhamento de todo o ciclo? Como saber se os projetos estão cumprindo com o que foi planejado?
11. As instituições atuais estão de acordo com a realidade da população do território? E as decisões dessas organizações estão de acordo com as necessidades dos segmentos sociais os quais representam?
12. O programa é de conhecimento da população local? Se sim, você considera que há uma avaliação positivo por parte da sociedade?
13. Qual o panorama atual do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado? Como avalia a política?

ANEXO A – MATRIZ DE INDICADORES IDMS - FECAM

MATRIZ DE INDICADORES IDMS				
DIMENSÃO	SUBDIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL (total = 57)	
SOCIOCULTURAL	EDUCAÇÃO	Qualidade da Educação	IDEB - Anos iniciais	
			IDEB - Anos Finais	
			Índice Analfabetismo	
			Existência de Conselho Municipal de Educação em atividade	
			Percentual de Abandono Escolar de 5ª a 8ª série	
		Cobertura	Percentual de Abandono Escolar no Ensino Médio	
			Taxa de Distorção Idade-série	
			Taxa de Atendimento (população em idade escolar atendida)	
			Taxa de Anos Potenciais de Vida Perdidos (APVP) por óbito registrado	
			Taxa de Mortalidade por Neoplasias Malignas	
	SAÚDE	Fatores de Risco e Proteção	Prevalência de Aleitamento Materno Exclusivo nos primeiros 6 meses de vida	
			Percentual de Nascidos Vivos com Baixo Peso	
		Cobertura da Atenção Básica	Percentual Populacional com Cobertura da Estratégia de Saúde da Família	
			Percentual Populacional com Cobertura de Atenção Básica	
			Taxa de incidência de Hipertensão	
	CULTURA	Recursos	Proporção de Médicos por 1000 habitantes	
			Número de consultas médicas (SUS) por habitante	
		Promoção da Cultura	Adesão ao Sistema Nacional de Cultura	
			Existência de Legislação de Proteção ao Patrimônio Cult material e imaterial	
			Existência de Conselho Municipal de Cultura paritário	
Existência de Grupos Artísticos				
Existência de Equipamentos Socioculturais				
Existência de Plano Municipal de Habitação (pronto ou em elaboração)				
HABITAÇÃO			Estrutura de Gestão para Políticas Habitacionais	Existência de Conselho Municipal de Habitação
				Existência de Fundo Municipal de Habitação
	Nível de Renda	Existência de Cadastro ou Levant.de famílias interessadas em programas de Habitação		
		Remuneração Média dos Empregos Formais		
ECONÔMICA	ECONOMIA E RENDA	Percentual de Domicílios em situação de pobreza		
		Evolução da Área Liberada para Construção por habitante (em m²)		
		Evolução de Empregos Formais		
	Arrecadação Tributária	Média de Crescimento do PIB no último triênio		
		PIB per capita		
		Média de Evolução do Valor Adicionado no último triênio		
AMBIENTAL	MEIO AMBIENTE	Média de Evolução do ISS no último triênio		
		Percentual de domicílios atendidos direta ou indiretamente por coleta de lixo domiciliar		
		Percentual de domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou fossa séptica		
	Preservação Ambiental	Percentual de domicílios atendidos por rede pública de água		
		Depósito de lixo em locais licenciados		
		Áreas de Matas e Florestas Naturais preservadas		
Atenção ao Meio Ambiente	Efetividade da Estrutura de Gestão Ambiental			
	Efetividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente			
Participação Eleitoral	Percentual de participação nos pleitos municipais			

POLÍTICO- INSTITUCIONAL	PARTICIPAÇÃO	Participação Feminina	Percentual de mulheres vereadoras
		Capital Social	Existência de organizações representativas da sociedade civil
		Gestão Democrática	Existência de conselhos municipais paritários
	GESTÃO	Capacidade de Planejamento	Existência de Planos de Desenvolvimento Setoriais
		Articulação com o exterior	Participação em Consórcios Intermunicipais
		Qualidade do Quadro Funcional	Participação em Colegiados Intermunicipais
			Percentual de Servidores com Curso Superior
		Qualidade da Gestão de Pessoas	Existência de Plano de Cargos e Salários
			Existência de Plano de Capacitação de Servidores
	FINANÇAS	Capacidade de Arrecadação	Receita Orçamentária per capita
		Capacidade de Investimento	Percentual de Receita Própria sobre a Receita Total
			Despesas com Investimentos per capita
		Saúde Financeira	Despesas com Investimentos sobre a Despesa Realizada
			Suficiência de Caixa
			Percentual da Receita Corrente Líquida Comprometida com Despesas de Pessoal

Fonte: FECAM (2012).

ANEXO B – DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008.

Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa Territórios da Cidadania, a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País.

§ 1º Os Territórios da Cidadania serão criados pelo Comitê Gestor Nacional, previsto no art. 5º deste Decreto, a partir dos agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes.

§ 2º Os Municípios que compõem os Territórios da Cidadania serão agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial.

§ 3º São Territórios da Cidadania, sem prejuízo daqueles que forem instituídos na forma do § 1º, os agrupamentos de Municípios relacionados no Anexo a este Decreto.

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla:

I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;

II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;

III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;

IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;

V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Art. 3º A escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania dar-se-ão pela ponderação dos seguintes critérios:

I - estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

II - menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial;

III - maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;

IV - maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;

V - maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;

VI - baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional;

VII - convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo;

e

VIII - maior organização social.

Art. 4º Para fins de execução das ações previstas no Programa Territórios da Cidadania, os órgãos públicos envolvidos poderão firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com consórcios públicos, entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação vigente.

Art. 5º O Programa Territórios da Cidadania será implementado segundo três eixos de atuação - ação produtiva, cidadania e infra-estrutura - que orientarão a elaboração das matrizes de ações nas quais os órgãos envolvidos definirão as ações que pretendem desenvolver em cada território, segundo as respectivas competências e compromissos.

Art. 6º Fica instituído o Comitê Gestor Nacional para executar, orientar e monitorar o Programa Territórios da Cidadania, composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos e entidade:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

IV - Ministério do Meio Ambiente;

V - Ministério da Integração Nacional;

VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VII - Ministério de Minas e Energia;

VIII - Ministério da Saúde;

IX - Ministério da Educação;

X - Ministério da Cultura;

XI - Ministério do Trabalho e Emprego;

XII - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

XIII - Ministério das Cidades;

XIV - Ministério da Justiça;

XV - Secretaria-Geral da Presidência da República;

XVI - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;

XVII - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;

XVIII - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; e

XIX - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República.

§ 1º Os membros do Comitê Gestor Nacional serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidade nele representados, no prazo de trinta dias contado da publicação deste Decreto, e designados pela Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º O Comitê Gestor Nacional reunir-se-á periodicamente, mediante convocação do seu coordenador.

§ 3º O Comitê Gestor Nacional poderá convidar para participar das reuniões representantes de outros Ministérios, de instituições públicas e da sociedade civil, bem como especialistas, para prestarem informações e emitirem pareceres.

Art. 7º Poderão ser instituídos, nos termos definidos pelo Comitê Gestor Nacional, os comitês de articulação estaduais, integrados por representantes dos órgãos federais que compõem o Programa Territórios da Cidadania e dos representantes dos governos estaduais e municipais convidados pelo Comitê.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução dos projetos advirão das dotações orçamentárias próprias consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Programa Territórios da Cidadania, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de fevereiro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ

INÁCIO

LULA

DA

SILVA

ANEXO C – DECRETO DE 23 DE MARÇO DE 2009



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 23 DE MARÇO DE 2009.

Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Os arts. 1º, 3º e 6º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º

§ 1º Os Territórios da Cidadania serão criados e modificados pelo Comitê Gestor Nacional, previsto no art. 5º deste Decreto, a partir dos agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes.

....." (NR)

Art. 3º

VII - convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo;

VIII - maior organização social; e

IX - maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento

Parágrafo único. O critério descrito no inciso IX será utilizado para a incorporação de Territórios a partir de 2009.” (NR)

“Art. 6º Fica instituído o Comitê Gestor Nacional, para executar, orientar e monitorar o Programa Territórios da Cidadania, composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III - Ministério do Desenvolvimento Agrário;

IV - Ministério do Meio Ambiente;

V - Ministério da Integração Nacional;

VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VII - Ministério de Minas e Energia;

VIII - Ministério da Saúde;

IX - Ministério da Educação;

X - Ministério da Cultura;

XI - Ministério do Trabalho e Emprego;

XII - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

XIII - Ministério das Cidades;

XIV - Ministério da Justiça;

XV - Ministério da Ciência e Tecnologia;

XVI - Ministério das Comunicações;

XVII - Ministério da Fazenda;

XVIII - Secretaria-Geral da Presidência da República

XIX - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;

XX - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;

XXI - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; e

XXII - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Art. 2º O [Anexo ao do Decreto de 25 de fevereiro de 2008](#), que institui o Programa Territórios da Cidadania, passa a vigorar na forma do Anexo a Este Decreto.

Art. 3º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de março de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Guilherme Cassel

Este texto não substitui o publicado no DOU de 24.3.2009