

A Gestão Social no Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul

The Social Administration in Territorial Citizenship
Noroeste Colonial of Rio Grande do Sul

Cristiele Tomm Deckert¹
Sérgio Luís Allebrandt²
Jorge Oneide Sausen³

Resumo

Este estudo tem como tema a gestão social no Programa Territórios da Cidadania (PTC), por meio de um estudo de caso no Território da Cidadania Noroeste Colonial do RS (TC-NORC). Apresenta reflexões sobre a dinâmica de funcionamento do programa, em especial de seu Colegiado Deliberativo. Com o intuito de identificar e analisar a efetividade da gestão social com cidadania deliberativa neste território, a pesquisa utilizou categorias de análise: configuração do poder do colegiado (Allebrandt, 2002, 2010), autonomia (Tenório et al., 2010) e efetividade da cidadania (Tenório et al., 2010). Os resultados mostram que a proposta institucional do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) é boa, porém é necessário agregar esforços para efetivamente colocá-la em prática e, desta forma, criar situações para que esta relação ocorra em prol do desenvolvimento da região. Aponta-se para a necessidade de valorizar a comunicação no TC-Norc, preparar melhor as pessoas à participação e buscar maior envolvimento dos segmentos chamados ao engajamento no PTC, valorizando a cidadania deliberativa e a gestão social do processo. Este espaço, onde todos deveriam ter direito à fala sem nenhum tipo de coação, ainda precisa ser melhorado, pois se percebeu que, apesar de os cidadãos

¹ Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDes/Unijuí. Ex-bolsista Capes-ProAdm. Professora da UFMT. cristieledeckert@hotmail.com.

² Doutor em Desenvolvimento pelo PPGD/Unisc (2010). Mestre em Administração pela Ebape/FGV (2001). Professor Titular dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento (PPGDes) e em Direitos Humanos (PPGD) da Unijuí. allebr@unijui.edu.br.

³ Pós-Doutor em Administração pela Ebape/FGV (2011). Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC (2002). Mestre em Administração pela UFRGS (1991). Professor Titular do PPGDes/Unijuí. josausen@unijui.edu.br.

terem momentos para trazer os anseios de seu meio, muitas vezes não são ouvidos. Para que a gestão social seja praticada no território, a autoridade decisória precisa realmente ser compartilhada entre os participantes por meio do diálogo, caso contrário o cidadão se desmotivará a participar por perceber que não há real transparência na gestão das políticas públicas.

Palavras-chave: Gestão social. Políticas públicas. Territórios da cidadania.

Abstract

This study has as its theme the social management in the Territories of Citizenship Program (PTC), through a case study in the Northwest Territory Citizenship Colonial RS (TC-NORC). Comes up with considerations about the dynamic of the performance of the program, in special its Deliberative Collegial, research used the original materials: the power of college configuration (Allebrandt, 2002, 2010) autonomy (Tenorio et al., 2010) e the effective of citizenship (Tenorio et al., 2010). In the following results, was exposed the idea of the institutional documents from MDA, besides, being necessary to join strengths to put it effectively in practice, and, this way to develop situations to bring up all this relation for the development of the region. Also, to increase the value of the communication of the program, to prepare individuals to be participant in the definition of strategies, such as, bigger involvement of the segment of the society called by engagement on the PTC, increasing the value of the deliberative citizenship and the process of social management. Finally, this space, where everyone has the right to say something ,without enforcement, still has to be better prepared, once knowing that the citizen can bring all the thoughts from its community, sometimes they have not being heard. It is necessary, to the Territorial Citizenship to be better prepared in the Norwest of the Colonial Territory, the resolution needs to be shared by all the participants through dialog, otherwise the citizen are not going to be motivated to be participant in the program, felling that the public policies are not clean enough.

Keywords: Social management. Public policies. Territories of citizenship.

Este estudo tem como tema a gestão social no programa Territórios da Cidadania. Com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, em 2008 o governo federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), criou o Programa Territórios da Cidadania (PTC). O programa trouxe uma proposta de aproximar socialmente favorecendo a solidariedade e a cooperação, envolver diversos atores e articular as iniciativas públicas e privadas, as políticas sociais e produtivas, os instrumentos locais e extralocais. O MDA enfatiza que os planos e processos de desenvolvimento territorial se dão pela gestão social. Quando se trata de desenvolvimento territorial, a gestão social prevê a articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, isto é, ela deve gerar assuntos políticos. Para que ela ocorra com eficiência, porém, é necessário que se baseie na participação dos atores envolvidos, com a democratização da informação e, principalmente, com o estabelecimento de parcerias.

Este estudo justifica-se pela importância do programa Territórios da Cidadania para o Brasil, principalmente se visto pelo viés da gestão social, conceito que está sendo cada vez mais pesquisado e praticado no país. Considerando que o principal intuito do programa estudado é reduzir as desigualdades sociais, o território analisado apresenta alguns municípios com diversos problemas, destacando-se Esperança do Sul que, em 2009, ficou colocado como o quinto município com o pior Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) do Rio Grande do Sul. Nesta perspectiva, propôs-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida o sistema de governança do Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) pratica a gestão social com cidadania deliberativa? Para efeito de delimitação do tema, optou-se por analisar o objeto de estudo a partir do ano de seu lançamento, março de 2009, até o ano de realização desta pesquisa, 2011, totalizando três anos em que o TC-Norc está atuante. Para responder a esta questão, foi estabelecido o seguinte objetivo central: “identificar e analisar a efetividade da gestão social com cidadania deliberativa no TC-Norc”; e os seguintes objetivos específicos: mapear e analisar políticas públicas concebidas no âmbito do

Território Noroeste Colonial, descrever e analisar quais os fatores que dificultam/facilitam o processo de gestão social com cidadania deliberativa e verificar a importância das ações e políticas sociais praticadas no TC-Norc no âmbito do PTC, como instrumento de desenvolvimento regional.

Além desta introdução, o artigo aborda as categorias conceituais de gestão social com cidadania e aspectos metodológicos. Em seguida, descreve analiticamente a prática da gestão social com cidadania no TC-Norc, com base nas categorias de análise estabelecidas, abordando a configuração de poder, a autonomia dos atores e a efetividade da cidadania. Por último, são feitas considerações e leituras conclusivas.

Categorias de Análise de Processos de Gestão Social

O conceito de gestão social utilizado neste trabalho é o desenvolvido por Tenório (2007, 2012), que incorpora à gestão social o conceito de cidadania deliberativa. Partindo da concepção habermasiana de democracia deliberativa enquanto um modelo de “deliberação política, caracterizado por pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva [...], participação que exige a atuação de cidadãos ativos no processo coletivo de deliberação pública” (Allebrandt, 2010, p. 48), a cidadania deliberativa pressupõe que a legitimidade das decisões deve originar-se em processos que se orientem pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum ((Lüchmann, 2002; Tenório; Dutra; Magalhães, 2004; Tenório, 2007, 2010, 2012). Desta forma, como lembra Tenório (2012), gestão social é um processo decisório no qual o outro está presente em ato intersubjetivo.

Vários teóricos e grupos de pesquisas têm estudado matrizes de categorias de análise para ações e espaços participativos. Dentre eles destacam-se: a proposta desenvolvida por Allebrandt (2002, 2010) e Allebrandt et al. (2011), em sua Dissertação de Mestrado, aprimorada ao longo de outras

pesquisas e em sua Tese de Doutorado, focando espaços de cidadania interativa; e a proposta de critérios desenvolvida por Tenório (2008), no âmbito do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) vinculado à Ebape/FGV, que direciona sua pesquisa à cidadania deliberativa. Para esta pesquisa criou-se a matriz Gestão Social com Cidadania (Quadro 1), baseada nas matrizes de análise de categorias desenvolvidas por Tenório (2008) e Allebrandt (2010). As categorias estudadas são: configuração do poder do colegiado (Allebrandt, 2010), autonomia (Tenório et al., 2010) e efetividade da cidadania (Tenório et al., 2010).

Quadro 1: Matriz Gestão Social com Cidadania

<i>Categorias</i>	<i>Crítérios</i>
<i>Configuração do poder do colegiado (Allebrandt, 2010):</i> necessidade de considerar a presença de algumas variáveis no processo de sua criação, organização e funcionamento para que o colegiado cumpra o seu papel e atinja o seu objetivo	<i>Composição do colegiado:</i> métodos utilizados para conhecer as diferentes instâncias que compõem a estrutura dos espaços públicos.
	<i>Pluralismo da representação:</i> multiplicidade de atores (poder público e sociedade civil). Apesar de a composição requerer a presença dos diferentes segmentos da sociedade, a presença da sociedade civil deve ser majoritária.
	<i>Processo decisório:</i> qualificação dos sujeitos que participam nas diferentes instâncias decisórias dos processos de discussão e promoção do desenvolvimento local e regional e que impactam e/ou definem políticas públicas locais e regionais, em especial por meio da alocação orçamentária.
<i>Autonomia (Tenório, 2008):</i> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<i>Origem da proposição:</i> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	<i>Alçada dos atores:</i> intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado Território, podem intervir na problemática planejada.
	<i>Perfil da liderança:</i> características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	<i>Possibilidade de exercer a própria vontade:</i> instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.

<i>Efetividade das ações do Programa Território da Cidadania (PTC):</i> verificar a efetividade das políticas públicas fundamentada em processos que visam à participação dos atores envolvidos.	<i>Alcance dos objetivos:</i> relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	<i>Aprovação cidadã dos resultados:</i> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.
	<i>Processo de aprendizagem do exercício da cidadania:</i> efetividade do processo educativo permanente.

Fonte: Elaboração própria com base em Tenório et al. (2010) e Allebrandt (2010). (Grifos nossos).

Com o intuito de entender a estrutura organizacional e a dinâmica de funcionamento dos espaços públicos de participação, Allebrandt (2002, 2010) criou a matriz de categorias de análise de espaços de cidadania interativa apresentando um conjunto de categorias e aspectos para analisar e avaliar os conselhos gestores e as políticas públicas e conselhos municipais e regionais de desenvolvimento. Optou-se por empregar a categoria configuração interna de poder (composição) e foram adaptadas as subcategorias fundamentadas nos estudos do autor. A categoria configuração interna de poder-composição da matriz cidadania interativa, proposta por Allebrandt (2002, 2010) e Allebrandt et al. (2011), foi adaptada neste estudo de caso ao Colegiado Deliberativo (Codeter) do TC-Norc.

No que se refere à *composição do colegiado*, partiu-se da análise de Allebrandt (2010), que afirma que é importante conhecer a composição formal das diferentes instâncias que compõem a estrutura dos espaços públicos, pois ela se caracteriza pela incorporação e prática do princípio do pluralismo necessário nos processos de cidadania deliberativa. Com relação ao *pluralismo na representação*, Allebrandt et al. (2011) afirmam que, embora a composição do conselho garanta a presença dos diferentes segmentos da sociedade, a multiplicidade de atores e a presença majoritária da sociedade civil são “elementos cruciais que permitem e facilitam melhor desempenho e efetividade das ações” (p. 4). No critério *processo decisório*, Allebrandt et al. (2011) enfatizam que muitos conselhos setoriais locais tendem a pautar sua ação pela lógica estatal no processo decisório relativo às políticas públicas. Escrevem que, além de classificar os espaços, é importante conhecer a di-

versidade dos participantes, verificando quais segmentos, setores, entidades, associações e movimentos sociais os integram, “qualificando os sujeitos que participam nas diferentes instâncias decisórias dos processos de discussão e promoção do desenvolvimento local e regional e que impactam e/ou definem políticas públicas locais e regionais, como, em especial por meio da alocação orçamentária” (Allebrandt et al., 2011, p. 4).

A matriz categoria cidadania interativa proposta por Allebrandt (2002, 2010) e Allebrandt et al. (2011), possibilita analisar vários espaços públicos e suas instâncias, inclusive o colegiado deliberativo do TC-Norc. O estudo permite concluir se o colegiado está cumprindo seu papel e atingindo seus objetivos e, ainda, em que aspectos estão se desenvolvendo o poder, o pluralismo e o processo decisório.

O Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs) da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), sob a coordenação do professor Fernando Guilherme Tenório, desenvolve estudos sobre gestão social desde 1990. Tenório (2008) entende a gestão social como o processo gerencial dialógico que compartilha a autoridade decisória entre os participantes da ação. O autor orienta seus estudos a partir dos seguintes pares de palavras-categorias: sociedade-Estado, trabalho-capital e sociedade-mercado, assim como gestão estratégica, gestão social e cidadania deliberativa. O conceito de gestão social é baseado na compreensão desses pares de palavras e no conceito de cidadania deliberativa. “Entendemos gestão social como o processo gerencial decisório deliberativo que procura atender as necessidades da sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços” (Tenório, 2008, p. 148).

Nesta pesquisa, optou-se por trabalhar a categoria autonomia, que trata da apropriação maldefinida do poder decisório pelos diferentes atores, seja ele governo ou o próprio Colegiado, no âmbito do PTC. Ela é de extrema

importância para que os problemas locais possam ser avaliados e resolvidos pelos indivíduos que moram na comunidade e vivenciam estes problemas (Tenório et al., 2010).

A *origem da proposição* refere-se à identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas (Tenório et al., 2010). No que refere à *alçada dos atores*, é importante destacar a intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada (Tenório et al., 2010). No critério *perfil da liderança*, foram enfatizadas as características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução (Tenório et al., 2010). Por fim, no que se refere à *possibilidade de exercer a própria vontade*, enfatizam-se as instituições, normas e procedimentos que permitem o exercício da vontade política individual ou coletiva (Tenório et al., 2010).

Os Territórios da Cidadania são espaços socioterritoriais que atuam com eixos estratégicos visando à organização e ao fortalecimento dos atores sociais, à adoção de princípios e práticas da gestão social e à promoção da instituição e integração de políticas públicas. Como forma de avaliação da efetividade das ações do programa, optou-se nesta pesquisa pela criação de uma nova categoria que tem como intuito verificar a efetividade das políticas públicas fundamentadas em processos que visam à participação dos atores envolvidos.

Para isso, considerou-se o objetivo principal do programa Territórios da Cidadania, que é o de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial, por meio da participação da sociedade e também da integração das ações entre governos federal, estadual e municipal. Para a concepção desta nova categoria, ponderou-se também a categoria bem comum que Tenório et al. (2010, p. 398) elaborou a partir de Castellà e Jorba (2005), Parés, Castellà e Jorba (2007), a qual o autor conceitua como “bem-estar social alcançado através da prática republicana”.

Para Tenório et al. (2010, p. 400), a categoria bem comum “representa os benefícios tangíveis e intangíveis para a comunidade ou localidade oriundos da política pública. Bem como a capacidade de realizar integração social baseada no consenso”. Para a análise desta categoria, são considerados dois critérios: os objetivos alcançados e a valorização cidadã dos resultados. Além dos critérios propostos por Tenório et al. (2010) na categoria bem comum, sentiu-se a necessidade de um critério para avaliar a efetividade do processo educativo no programa Territórios da Cidadania. Então se propôs o critério “processo de aprendizagem do exercício da cidadania”.

Os objetivos do programa Territórios da Cidadania consistem em: aproximar socialmente favorecendo a solidariedade e a cooperação, envolver diversos atores e articular as iniciativas públicas e privadas, as políticas sociais e produtivas, os instrumentos locais e extralocais. Dessa forma, o *alcance dos objetivos* refere-se à relação entre os objetivos planejados e os alcançados (Tenório et al., 2010). No que se refere à *aprovação cidadã dos resultados*, Tenório et al. (2010) explica que é a avaliação dos atores sobre os resultados alcançados. Por fim, o critério processo de *aprendizagem do exercício da cidadania* buscou avaliar a efetividade do processo educativo permanente no programa estudado.

Aspectos Metodológicos

Esta pesquisa classificou-se, quanto à natureza, como aplicada; quanto à abordagem, qualitativa; quanto aos objetivos e fins, descritiva e exploratória; e quanto aos meios e procedimentos técnicos, um estudo de caso envolvendo integrantes do núcleo diretivo, técnico, das setoriais, assessorias especializadas e entidades que fazem parte do colegiado deliberativo representando a sociedade civil e o poder público. Aplicou-se o método observacional nas reuniões realizadas pelo colegiado no período da coleta de dados.

Com a metodologia escolhida para realizar o estudo, procurou-se identificar a prática efetiva do conceito de gestão social com cidadania deliberativa no TC-Norc, por meio da participação nos encontros realizados pelo programa e da análise documental. Além disso, foram realizadas 23 entrevistas, assim distribuídas: núcleo dirigente (3), núcleo técnico (2), sociedade civil (5), poder público (2), setoriais (5), assessorias (4), articulador estadual (1), representante da consultoria para elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do TC-Norc (1). As entrevistas cobriram oito municípios diferentes, são eles: Tenente Portela, Três Passos, Santo Augusto, Chiapetta, Ajuricaba, Ijuí, Joia e Cruz Alta. Os municípios de Nova Ramada, Condor, Panambi, Pejuçara, Bozano, Catuípe, Coronel Barros, Augusto Pestana, Derrubadas e Esperança do Sul, foram visitados para a realização das entrevistas para o projeto “Governança e Governabilidade: interfaces entre a gestão social dos espaços públicos e as políticas públicas no Noroeste Colonial Gaúcho”.

As entrevistas foram realizadas nos meses de dezembro de 2010, março, abril e maio de 2011, e posteriormente transcritas para a análise dos dados. A autoria dos trechos das entrevistas mencionadas no capítulo de análise dos resultados é identificada, ao final da citação, por siglas que identificam o vínculo do entrevistado com Núcleo Dirigente (ND), Núcleo Técnico (NT), Sociedade Civil (SC), Poder Público (PP), Setorial Indígena (SI), Setorial Reforma Agrária (SRA), Setorial Agricultura Familiar (SAF), Setorial Saúde (SS), Setorial Assistência Social (SAS), Assessorias Especializadas (ASS), Articulador Estadual (AE), representante da Consultoria de Elaboração do Plano Territorial (PTDRS). No caso de mais de um entrevistado de cada segmento, as siglas foram acrescidas de números (1, 2, ...).

A partir da categoria de análise de “Espaços de cidadania interativa” de Allebrandt (2010), da matriz “Cidadania deliberativa: critérios de análise” de Tenório et al. (2010) e da categoria “Efetividade das ações do Programa Território da Cidadania”, foi definido o protocolo de perguntas que nortearam a coleta de dados. Após, seguiu a interpretação teórica partindo dos

objetivos da pesquisa. A análise teórica dos dados pesquisados compreende as abordagens sobre gestão social, desenvolvimento e políticas públicas, em especial o PTC.

A Prática da Gestão Social no TC-Norc

Um dos critérios utilizados pelo MDA para a criação dos Territórios da Cidadania era a existência dos Territórios Rurais. O Noroeste Colonial traz, porém, uma característica interessante; ele nasce como Território da Cidadania, com data de criação em 29 de outubro de 2007, e a data de lançamento em 23 de março de 2009.

Esta falta de experiência da abordagem territorial dos componentes do Codeter é apontada como um dos entraves sofridos pelo território. A experiência dos Territórios Rurais de Identidade, iniciada em 2003, proporcionou aos atores sociais a possibilidade de refletir sobre estratégias territoriais, e esta experiência não foi vivida pelos indivíduos do TC-Norc. Bonnal e Kato (2011) destacam que, no caso do TC-Norc, a falta deste estágio inicial acarretou conflitos e desconfianças já existentes antes. Os autores referem-se ao desmembramento do Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial, ocorrido no ano de criação do TC-Norc.

Constituídos a partir de 1991, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) foram criados com a visão de articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional. Atualmente, são 28 Coredes que existem no Estado, reunindo em seus limites territoriais os atuais 496 municípios gaúchos. Allebrandt (2010, p. 31) explica que a partir da década de 90 a sociedade gaúcha organizou-se nos Coredes, “para efeitos de gestão do processo de desenvolvimento regional e de estabelecimento de relacionamento com o poder público estadual”. Em 2008, foi criado o Corede Celeiro, com os 21 municípios integrantes

da Associação de Municípios da Região Celeiro (Amuceleiro) e que se desmembraram do Corede Noroeste Colonial, que permaneceu com os 11 municípios que integram a Associação dos Municípios do Planalto Médio (Amuplam).

Quando se constituiu o TC-Norc, seja por questões políticas, seja em função dos critérios e indicadores utilizados para conformar os territórios, foi desconsiderada essa decisão das regiões em dividir-se em duas regiões coredianas. Mais que isso, foram agregados ainda dois municípios (Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado) de uma terceira região, o Corede Alto Jacuí. O TC-Norc, assim, abrange 34 municípios da região, que são: Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Boa Vista do Cadeado, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cruz Alta, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Inha-corá, Joia, Miraguá, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos, Vista Gaúcha e Bozano.

Zimmermann e Delgado (2009) entendem que, para a criação do Programa Território da Cidadania, as regiões de Ijuí e Três Passos fizeram um arranjo político. Os autores ressaltam que devido ao pequeno número de Territórios da Cidadania no Rio Grande do Sul, o parecer político formulado de maneira ágil para apresentar ao Conselho Estadual do Programa parece ter sido uma condição formidável para a configuração do Território Noroeste Colonial.

Nas entrevistas feitas para este estudo, bem como nas reuniões acompanhadas, percebeu-se claramente a criação de dois “microterritórios”, que correspondem à metade sul e à metade norte. A metade sul abrange os 11 municípios pertencentes ao Corede Noroeste Colonial, que tem como cidade-polo Ijuí. Ainda integram esta parte sul os dois municípios do Corede Alto Jacuí que fazem parte do Território. Já a metade norte corresponde ao Corede Celeiro, que abrange os demais 21 municípios e tem como cidade-

polo Três Passos. Bonnal e Kato (2011), no entanto, entendem que, apesar das disputas existentes, a sociedade civil vê o Território Noroeste Colonial como uma conquista sua.

Configuração do Poder do Colegiado

O Codeter do TC-Norc é integrado por 86 entidades, sendo 43 representantes da sociedade civil e as demais do poder público. Pode-se visualizar ainda outra divisão dentro do colegiado. Cada entidade tem um representante, os quais são divididos entre núcleo técnico e núcleo dirigente. No Codeter existem ainda seis setoriais, cada qual representada por cidadãos da comunidade, escolhidos para trazer os anseios do seu meio para dentro do colegiado. As setoriais são: povos indígenas, reforma agrária, educação, assistência social, agricultura familiar e saúde. Já nas assessorias especializadas é selecionado um cidadão com perfil próprio para a função. No ano de aplicação desta pesquisa, estavam em prática no território dois estudos de caso: o do feijão e o da cadeia de fruticultura; os próximos estudos de caso serão escolhidos conforme a necessidade da região.

As 86 entidades escolhidas para compor o colegiado foram selecionadas em um seminário que aconteceu na cidade de Ijuí, no ano de lançamento do PTC, 2008. Os atores que participaram naquele momento foram incluídos no Codeter. *“Quem foi no encontro pôde ser contemplado, muitos foram somente naquele seminário depois não participaram mais [...] Os convites foram feitos eu não sei como, porque eu não participei desta organização”* (SS). O entrevistado relatou que recebeu o convite para participar deste primeiro encontro do TC-Norc por intermédio do prefeito do seu município.

Um dos critérios do Colegiado Territorial é que ele contemple o primeiro modelo proposto por Allebrandt (2010), que é o conselho paritário. Neste, tanto governo quanto sociedade civil indica metade dos representantes, equilibrando o poder. Percebe-se, porém, que o Codeter no TC-Norc adota o último modelo proposto pelo autor, o sociedade-governo ou autô-

nomo, o qual é caracterizado pela hegemonia da sociedade civil. “Criando condições mais efetivas de deliberação, de participação ativa no processo de construção de políticas públicas, no acompanhamento e controle da gestão pública” (Allebrandt, 2010, p. 78-79).

Outro equívoco percebido na composição do Codeter ocorre em relação aos Coredes. O Colegiado Territorial inclui os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede Noroeste Colonial e Corede Cealeiro) – como representantes do poder público, porém os conselhos fazem parte da sociedade civil: *“Começa aí o desconhecimento total do papel e da natureza dos Coredes, não é Poder Público e sim sociedade civil organizada. Nós não temos nenhum vínculo administrativo com o Governo”* (SC4).

O entrevistado SC4 afirma nunca ter sido contatado pelo Codeter, nem mesmo depois que assumiu o Fórum dos Coredes. Já o entrevistado SC5, também representante dos Coredes, assegura que nunca acompanhou o Território Noroeste Colonial como representante do Conselho e que a entidade não recebeu convite para participar dos encontros promovidos pelo programa. *“Acho que esses dois programas, que são relevantes, até agora não dialogaram. Ou não dialogaram na medida em que fosse necessário, talvez pelo Brasil ser de fato uma federação e termos dinâmicas totalmente diferentes”* (SC5). As afirmações feitas por esses entrevistados contradizem com a do SS, quando este explicou que as entidades incluídas no Codeter foram as que receberam convite e compareceram à plenária que aconteceu em Ijuí. Se o Corede Norc não recebeu convite e assim também não foi à plenária, a questão que fica sem resposta é: Como ele está incluído no Codeter?

Este problema percebido no TC-Norc é uma das questões levantadas por Leite e Delgado (2011) quando questionam a capacidade técnica e a legitimidade dos representantes da sociedade para tomarem decisões de extrema importância para o desenvolvimento da região. No caso do objeto de estudo desta pesquisa, muitos nomes foram indicados para se preencher o espaço de delegado, mas nunca, ou poucas vezes, comparecem às reuniões do Território. *“Algumas dessas organizações nem sabem que elas foram escolhidas*

[...] Então, isso aí deve ser levado em conta. Não dá para dizer que esse pessoal apoia o Território, muitos desses caras aí nunca participaram de uma reunião” (NT2); “[...] acho que as associações, por exemplo dos Secretários de Saúde, [e] os vereadores agora estão se integrando. Enfim, hoje das entidades convidadas acredito que 30, 40 por cento estão participando” (ASS1).

Nas discussões referentes ao Território, percebe-se um envolvimento maior na região “norte”. Nota-se ainda que os movimentos sociais participam de maneira mais assídua no programa. Isso também se deve ao fato de que na região “norte” há mais movimentos sociais do que na região “sul”.

Com relação ao pluralismo na representação, Allebrandt et al. (2011, p. 4) afirmam que, embora a composição do conselho garanta a presença dos diferentes segmentos da sociedade, a multiplicidade de atores e a presença majoritária da sociedade civil são “elementos cruciais que permitem e facilitam melhor desempenho e efetividade das ações”. Uma característica marcante no TC-Norc é a participação dos diferentes públicos no seu colegiado, pois nele estão presentes nas discussões pessoas pós-graduadas e outras que não concluíram o Ensino Fundamental. O maior envolvimento ainda é da sociedade civil. Allebrandt et al. (2011) destacam que, embora a composição do colegiado requeira a presença dos diferentes segmentos da sociedade, a presença maior deve ser da sociedade civil.

A representante da setorial indígena explicou que tem uma associação na sua terra indígena, e que toda segunda-feira se reúne para apresentar aos capitães⁴ das aldeias o que está acontecendo referente às políticas públicas do governo; *“a gente vai, apresenta e cada capitão leva pra sua comunidade o que tá acontecendo”*. Uma das justificativas para a criação do Território Noroeste Colonial foi a existência de duas aldeias indígenas na região, porém até agora elas foram pouco beneficiadas com o programa. Dessa forma, SI queixa-se

⁴ O capitão integra a estrutura sociopolítica das Terras Indígenas Kaingang. Compõe a chamada Liderança, uma espécie de conselho local, que atua no processo de tomadas de decisão das comunidades locais. Os capitães estão abaixo do cacique e vice-cacique da Aldeia.

de como os recursos estão sendo aplicados no TC-Norc. Ela diz que *“termina mentindo sem querer”* para os outros índios. *“Porque, no início foi ofertado assim, não sei quantos hectares de áreas revitalizadas com calcário com um projeto do Território da Cidadania. [...] Agora pra dar em nada; tu sente vergonha até de falar as coisas para a comunidade”* (SI). Mesmo desmotivada com o programa, SI estava na maioria das reuniões acompanhadas na pesquisa.

A assiduidade da SI nas reuniões do Território é explicada por ND3, que relata que há no programa uma representação maior das instituições e classes que não têm muita participação decisória em outras instâncias. *“Quanto menos possibilidade de participação desses cidadãos, parece que tem mais participação dentro do Território. Então nesse sentido o TC atende os seus objetivos”*. Assim, o entrevistado explica que essas classes menos vistas pelos diferentes setores governamentais acabaram encontrando no programa um espaço de participação. Como a economia do noroeste gaúcho é basicamente gerada pela agricultura, o setor rural acaba sendo representado no programa, porém percebe-se uma grande deficiência de participação dos outros setores. *“Têm duas setoriais que praticamente não funcionam. A questão da saúde eu acho muito deficiente e a questão da educação. Não tem nenhum projeto em nível de educação no Território Noroeste Colonial”* (SAF).

Ao classificar os espaços públicos, Allebrandt et al. (2011) afirmam que é necessário conhecer a diversidade dos participantes verificando quais os segmentos, setores, entidades, associações e movimentos sociais que integram o colegiado. O TC-Norc é dividido em cinco setoriais que abrangem os diferentes públicos da região, que são: indígenas, assentados da reforma agrária, agricultores familiares, e existem ainda as setoriais da saúde e assistência social, nos dois últimos com pequena participação. O processo decisório *“é democrático, pois se discute em cima de critérios, a partir das demandas da sociedade, a partir de análise da situação de vários segmentos: na agricultura, na saúde, na assistência social...”* (ASS2). Outro entrevistado enfatiza que o processo *“é bem-debatido; no meu entender ele sempre foi bem-debatido, não sei se foi tão democrático assim, mas ele sempre foi debatido”* (SS).

No conceito de democracia, é importante a relação entre Estado/sociedade. Allebrandt (2010, p. 47) observa que democracia deliberativa “exige a participação ativa e propositiva da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política”. Dessa forma, o autor ressalta a necessidade da formação de um processo que proporcione a ampliação e a qualificação da participação dos atores envolvidos. A falta dessa qualificação sobre a qual Allebrandt (2010) escreve pode acarretar alguns problemas, como foi constatado nos depoimentos dos entrevistados que afirmaram que o TC-Norc foi prejudicado nas discussões de desenvolvimento territorial pela falta de experiências como território, uma vez que nasceu de uma forma diferente dos demais. “*No começo era meio truncado porque antes de discutir o Território nós discutimos os recursos, aí nós criamos ele [...] primeiro nós temos que se organizar pra depois distribuir o dinheiro e o dinheiro veio num momento em que nós não estávamos organizados ainda*” (SC2). ND2 explica que sempre se tentou fazer a discussão até a exaustão no colegiado, porém algumas vezes foi necessário ir para o voto, “*talvez o processo democrático pudesse ser aprimorado como tudo no TCNC [...] mas, é difícil o consenso quando se discute o destino de verbas públicas*”.

Allebrandt (2010), ao criar a matriz de cidadania interativa, defende que, para o colegiado cumprir o seu papel, é preciso analisar a presença de variáveis que consideram o processo de criação, organização e funcionamento. O TC-Norc, por não ter tido a aprendizagem de Território Rural de Identidade, acabou ultrapassando etapas na sua criação, entretanto os seus integrantes estão aprendendo com os erros, mas ainda há vários pontos que precisam ser aprimorados. Percebe-se, desse modo, que a composição do colegiado é orientada pelo pluralismo, pois há a participação do poder público e da sociedade civil no Codeter. Nota-se que a sociedade civil participa de forma assídua da configuração do poder, considerando que, através dos Territórios da Cidadania, achou um espaço para expor seus anseios. Já o poder público acabou se afastando no momento que não recebeu todos os recursos que

almejava. No TC -Norc ainda não há a participação do mercado. Entende-se que este não foi convidado a participar do programa assim como ainda não teve iniciativa de procurar o Codeter.

Além disso, referente ao processo decisório, nota-se um jogo de poder no Colegiado Territorial, tanto entre poder público e sociedade civil quanto entre região “sul” e região “norte”. Apesar de muitos entrevistados terem revelado que a técnica de decisão é democrática, percebe-se que no caso no projeto de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), no qual a Emater ganhou a licitação para todo o Estado, os cidadãos não se sentiram parte do processo, pois a deliberação veio de cima para baixo, ou seja, o MDA decidiu qual seria o projeto a ser executado naquele ano, bem como quem o executaria. Dessa forma, sentiu-se uma desmotivação dos integrantes do Colegiado.

Autonomia dos Atores no Colegiado Territorial

O Codeter é um espaço destinado à discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território. Desta forma, esta seção tem como objetivo apresentar a autonomia dos atores sociais envolvidos no programa quanto à participação social nas questões voltadas ao Território Noroeste Colonial. A base para esta análise é a proposta de cidadania deliberativa proposta pelo Pegs/FGV. O programa entende a gestão social como o processo gerencial dialógico, que compartilha a autoridade decisória entre os participantes. Assim, trabalha-se a categoria autonomia (Tenório et al., 2010), a qual estuda os seguintes critérios: origem das proposições, alçada dos atores, perfil da liderança e possibilidade de exercer a vontade própria.

O Território Noroeste Colonial foi lançado em 2008, e os projetos no Codeter foram discutidos em 2009 e 2010. O articulador do colegiado explicou que foram apresentados mais de 90 projetos, porém 90% não tinham uma visão territorial e objetivavam desenvolver um problema de um município ou grupo e, desta forma, a maioria das propostas foram recusadas. Ele explicou

que todos os indivíduos podem enviar propostas ao colegiado, porém estas devem nascer “*a partir das organizações nos municípios. Todos os recursos têm que vir via município. [...] o grupo técnico recebe e analisa*” (ND1).

Primeiramente, o TC-Norc recebeu o montante de R\$ 1,2 milhão para ratear entre os projetos aprovados no âmbito do território. Após as entidades enviarem os projetos ao colegiado, eles passaram pela seleção do núcleo técnico que analisou se as propostas tinham caráter regional e se atendiam os públicos especiais (indígenas, assentados, agricultura familiar). “*Ele [projeto] tem que levar em consideração as cooperativas, as ações coletivas. A abrangência dele tem que ser o máximo possível de famílias, são vários critérios que ajudam a determinar e definir os projetos que serão aprovados*” (ASS1).

A representante indígena explica que as propostas para o território são divulgadas por editais no site do Ministério, porém ela não tem acesso à Internet. A entrevistada afirma que no TC-Norc as comunidades indígenas são excluídas, pois são as menos beneficiadas com o programa. A região de Joia, onde está concentrada a maior parte dos assentamentos da reforma agrária até o momento, foi a mais beneficiada com os recursos do programa. “*Joia vai construir uma unidade de resfriamento de leite que irá beneficiar 15 municípios*” (SAF). Tenório (2007) destaca que a preocupação deve estar concentrada no processo decisório na solução dos problemas locais, do “como” e não do “através”, da participação e não do mecanismo. O público especial indígena também enfrenta sérios problemas sociais, econômicos, de infraestrutura etc., porém ele não está sendo beneficiado pelo programa da mesma forma que os assentados da reforma agrária, devido à dificuldade deste público em se articular para encaminhar projetos ao Codeter. Referente à participação do colegiado, percebeu-se que a presença da setorial indígena nas reuniões acompanhadas para esta pesquisa é assídua, muito mais que a setorial da reforma agrária.

Os projetos aprovados para receber recursos por intermédio do PTC deveriam ser selecionados a partir das prioridades estabelecidas no PTDRS, mas, como o TC-Norc ainda não tem o plano concluído, o rateio dos recur-

sos *“tem sido decidido por aqueles que se articulam mais”* (SAF). O que mais dificulta o encaminhamento das proposições no território é a necessidade das relações entre as entidades e municípios para elaborar os projetos de desenvolvimento, pois a capacidade de aprovação vai depender dessas articulações. *“Ele é democrático perante o processo, mas numa concepção mais radical de democracia. Nós sentimos a dificuldade por parte daqueles que são sempre excluídos, que é o caso dos indígenas”* (ND2). A setorial indígena é prejudicada por não saber se articular para encaminhar projetos ao TC-Norc e, assim, acaba não sendo beneficiada pelo programa, *“o encaminhamento é livre; vamos dizer pode ser encaminhado, [...] o pessoal da área indígena tem se queixado muito no sentido de eles terem as assessorias ou não terem acompanhamento para elaborar esses projetos”* (ND3).

Para que ocorra o desenvolvimento no território, é necessário que haja a articulação dos diferentes atores sociais, econômicos e institucionais. O TC-Norc precisa envolver alguns aspectos que Souza e Xavier (2010) traçam como importantes no conceito de desenvolvimento territorial, como participação, autonomia, redes de cooperação, laços de confiança, sustentabilidade, autogestão, empoderamento e autonomia.

Tenório et al. (2010) explica que é importante destacar a intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada por meio do critério alçada dos atores. Depois que os projetos foram aprovados, é função da entidade a garantia de sua execução. O colegiado tem autonomia somente para definir quem vai aplicar o recurso. Caso a entidade que teve a proposta aprovada pelo colegiado não cumprir com o acordado, o Codeter pode chamar a sua atenção, por exemplo, convocando uma reunião referente a um equipamento que está sendo subutilizado. Muitos entrevistados responderam que os representantes do colegiado não têm autonomia na conclusão e concretização das ações definidas no programa, por não haver estrutura para acompanhar os projetos.

Já na setorial indígena pode estar faltando o acompanhamento de outros órgãos públicos, como a Funai, que tem como objetivo promover políticas de desenvolvimento sustentável das populações indígenas. A fundação poderia ajudar a setorial na elaboração de proposta para encaminhar ao Território. Uma das ações desenvolvidas pelo programa, que beneficiou grande parte da população do TC-Norc, inclusive as aldeias indígenas, foi a confecção de documentos de identidade. “Foi um dos poucos momentos que eu vi a terra indígena ser contemplada, e em especial, as pessoas do interior. Enfim, que foi feito todo esse trabalho de forma gratuita na confecção desses documentos: identidade, CPF e tal. Então isso eu vi com muito bons olhos” (SS).

O fato de o projeto do Ater, no último ano, ter sido aprovado pelo MDA para ser aplicado todo ele somente por uma entidade, a Emater, foi um dos motivos que desmotivou muitos integrantes do colegiado. Dessa forma, muitos responderam que o Codeter não tem nenhum poder de interferir nas políticas públicas definidas pelos ministérios, especialmente pelo MDA, que trabalha diretamente com o programa. *“Eu diria que não interfere em nenhuma política pública vinda dos ministérios; elas já vêm definidas de Brasília para o Codeter, pelo Condraf, que é o conselho do MDA que participa da construção do programa. A SDT não tem condições de mudar aqui”* (SC2).

O colegiado do Território Noroeste Colonial queixa-se também da falta de retorno dos outros ministérios da União. A setorial da saúde tentou fazer um seminário na região envolvendo o Ministério que lhe compete, mas a experiência não foi boa. *“A representante da setorial da saúde é bastante dinâmica e conseguiu convocar o pessoal do Ministério da Saúde, mas a experiência foi frustrante. No momento, eles vieram, mas vieram dizer que era assim, que não tinha como trabalhar isso”* (ND3). Mediante este exemplo, muitos indivíduos ficam duvidosos quanto à participação dos outros ministérios envolvidos no programa e até que ponto eles estão levando o programa em consideração.

Os integrantes do Codeter acreditam que o MDA tenta construir uma rede de relações entre o Ministério e os Territórios da Cidadania por meio dos articuladores estaduais e territoriais. Ao serem solicitados para caracterizar a liderança na condução do processo de deliberação e execução das ações do programa como centralizadora/descentralizadora, porém, a maioria dos entrevistados a identifica como centralizadora. Além da desorganização nas reuniões, os indivíduos reclamam ainda da desorganização no envio dos convites que é feito com pouco tempo de antecedência. *“É muito centralizadora, porque se avisa com pouca antecedência a pauta que vai ser discutida. Tu não tem condição de reunir o teu público e dizer o que vai ter nessa reunião, como que nós vamos nos comportar, como que nós vamos fazer a nossa intervenção”* (SRA). Alguns entrevistados consideram essa falta de organização da liderança como proposital; *“as reuniões são decididas de hoje de noite para fazer amanhã para eles trazerem só os que interessam pra eles”* (SC2).

Há, ainda, inquiridos que se queixam da falta de transparência dentro do Codeter: *“Talvez num determinado grupo ela é bem-planejada e bem-organizada, os outros precisam ser levados a “roldão”. Não há uma transparência dentro do Território. Então o seguinte: O Território existe por quê? Porque um determinado grupo está levando ele nas costas”* (NT2). Uma característica marcante no Território Noroeste Colonial é a sua divisão entre região “norte” e região “sul”. Esta separação também reflete de forma negativa na liderança, pois a maior parte da liderança do Território encontra-se na região “norte”, e quando se decide fazer reuniões separadas, como ocorreu em junho de 2010, os atores da região “sul” queixam-se da ausência da liderança nas discussões na Amuceleiro.

Os entrevistados criticaram que os interesses pessoais estão excedendo os interesses coletivos dentro do Colegiado Territorial, o que acaba dificultando a dinâmica de seu funcionamento e permitindo o exercício da vontade política, individual ou coletiva dos seus membros. O programa possibilita que os diferentes segmentos da sociedade exercitem a sua vontade política na definição dos projetos de desenvolvimento regional nos

Territórios, porém ocorre que as organizações estão muito atreladas a pensar somente o seu município. *“Os projetos ainda são muito limitados a um espaço geográfico ou a uma única questão”* (ND3). Há a necessidade de se pensar estratégias que envolvam a região; *“não se discute regionalmente; a única ação de desenvolvimento que se discutiu a nível regional foi à questão do leite. Mas é porque as organizações que participam ali são ligadas ao leite, a grande maioria das organizações”* (NT2). Percebe-se que todos os segmentos da sociedade têm condições de enviar projetos ao Território Noroeste Colonial, porém, para conseguir algum projeto aprovado, é necessário articular com outras entidades que também integram o colegiado. Os atores menos capacitados, ou então com menor grau de escolaridade, têm espaço para trazer as dificuldades de sua comunidade ou região, porém nem sempre estes são escutados e atendidos pela liderança.

Além disso, entende-se que dentro do Codeter ainda há má apropriação do poder decisório, pois algumas entidades se juntam para formar grandes grupos e defender o seu público ao invés de tentar resolver os problemas de outros locais com dificuldades maiores e sem poder de articulação dentro do Colegiado Territorial. Assim, a autonomia dos atores precisa ser melhorada, pois nem todos os membros do Codeter têm a apropriação indistinta do poder decisório no TC-Norc.

Efetividade da Cidadania no TC-Norc

Esta categoria tem o intuito de analisar como está a efetividade das ações do programa no Território Noroeste Colonial. Para isso, usou-se a categoria “bem comum”, de Tenório et al. (2010, p. 400), que “representa os benefícios tangíveis e intangíveis para a comunidade ou localidade oriundos da política pública. Bem como a capacidade de realizar integração social baseada no consenso”. Vale ressaltar que nesta categoria se adaptou ainda o critério processo de aprendizagem do exercício da cidadania.

Os projetos aprovados dentro do Território da Cidadania têm a concepção de desenvolvimento territorial, porém as discussões territoriais no Colegiado ainda são muito incipientes, posto que o processo foi “atropelado”, considerando o pouco tempo que o Noroeste Colonial foi Território Rural de Identidade. Alguns entrevistados responderam que muitas ações do programa ainda atendem a interesses individuais dos municípios; poucos projetos são desenvolvidos considerando uma área de abrangência maior. A divisão territorial que acontece no Noroeste Colonial, entre região “norte” e região “sul”, afeta de forma direta as ações, pois, no momento de apresentar as proposta ao Colegiado, os indivíduos ainda estão atrelados a sua região, o que causa um atraso no desenvolvimento do Território pela dificuldade de agregar estas duas regiões:

Porque quando nós montamos o Território nós montamos entre o Território que faz parte a Amuplam (*região sul*) e a Amuceleiro (*região norte*) então são duas organizações. [...], e, são duas organizações dos prefeitos. Então, não adianta nós juntar todos os prefeitos em um território, porque cada um tem um jeito de elaborar projetos, buscar as políticas públicas talvez e o projetista lá de Tenente Portela não seja o mesmo projetista de Ijuí, da prefeitura (SC2) (grifos nossos).

Na matriz de 2010 foram previstas para TC-Norc 57 ações, com a previsão de investimento de R\$ 412.896.085,24. Segundo o Sistema de Informações Territoriais (SIT) do MDA, até o final de 2010 52 ações haviam sido executadas para as quais estava previsto o investimento de R\$ 411.748.535,24. O SIT reúne todas as ações dos 22 ministérios integrados ao PTC. Os colegiados deliberativos dos territórios, no entanto, não têm nenhuma participação na definição e alocação desses recursos. Para os colegiados, o MDA disponibiliza um pequeno volume de recursos para alocar em projetos de interesse dos segmentos integrantes do Codeter, visando o desenvolvimento territorial. Zimmermann e Delgado (2009) destacam que naquele período o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) disponibilizou somente 1,2 milhões de reais na

linha de infraestrutura para ser administrado pelo Codeter, o que acarretou o corte de muitos projetos. Nos anos de 2009 e 2010, o Grupo Técnico recebeu aproximadamente 60 propostas de projetos das entidades envolvidas no Colegiado Territorial, as quais somavam mais de R\$ 16 milhões.

Ainda é cedo para afirmar que o programa Territórios da Cidadania está diminuindo as desigualdades no noroeste gaúcho, porém a sua instalação fez com que a sociedade se sinta mais valorizada, afinal a criação do Território Noroeste Colonial foi uma conquista da sociedade civil, que assim se sentiu mais cidadã também. “*A política pública em si do debate eu acho que surge com este despertar; agora saber o que nós queremos isso vai ter que ser num processo de construção coletiva*” (ND1), além disso, “*diante da imensidade que a gente tem, das urgências inesperadas e as necessidades que a gente tem, ela contribui [política dos Territórios da Cidadania], mas ainda é bem aquém do esperado e do necessário*” (ND2).

A representante da setorial indígena enfatizou que o programa amenizou as desigualdades para as organizações de médio e grande porte, “*mas a camada da base mesmo tá ficando, como a comunidade indígena é um povo excluído*”. ASS1 observou que as ações discutidas até o momento, no âmbito do Território, não foram colocadas em prática, “*então os projetos do leite, dos indígenas e assim por diante eles ainda não saíram do papel*”, o que dificulta afirmar se o programa está alcançando seus objetivos, pois os atores incluídos nele ainda não viram os resultados das ações aprovadas nas discussões.

Em síntese, verifica-se que, para construir a ideia de cidadania no território, os indivíduos precisam se apoderar desta política pública e democratizar os recursos que são destinados às entidades para investir em ações de desenvolvimento territorial. Muitas coisas, no entanto, ainda precisam ser aprimoradas, entre elas a capacitação dos atores envolvidos no processo, principalmente os indivíduos oriundos dos públicos especiais.

O MDA (2005) observa que, para que o processo de gestão social ocorra no Território, é necessário que o ambiente seja marcado pela descentralização política e administrativa e, ainda, precisam-se criar ações que focalizem o poder da sociedade, com a formulação de compromisso entre o público e o privado. Para isso, porém, é necessário que sejam pensadas estratégias para incluir o setor privado no Codeter, provando para essas instituições que a participação delas é importante nas discussões acerca do desenvolvimento da região.

O TC-Norc necessita ainda avançar nas questões referentes ao PTC e motivar os cidadãos a participar do processo de discussão. Dessa forma, são necessárias novas estratégias por parte da liderança territorial quanto à organização para que haja periodicidade dos encontros. É imprescindível também valorizar a comunicação nos canais de ação do programa, preparar melhor as pessoas à participação e definir ações de maior envolvimento dos três públicos mencionados: sociedade civil, poder público e setor privado, pois a grande maioria da população desconhece o programa Territórios da Cidadania, e membros do próprio colegiado têm dúvidas de como se realiza o seu desenvolvimento.

Assim, nota-se, por meio dos projetos que já foram aprovados pelo Codeter e as outras ações desenvolvidas pelo Território da Cidadania, que a efetividade das ações do programa ocorre no Noroeste Colonial, porém ainda precisa se avançar em termos de efetividade dos resultados. É necessário ampliar o espaço de participação no Codeter, mas, principalmente, investir em qualificação, especialmente para os públicos especiais devido à carência que estes sentem no momento de apresentar as demandas de seus representados em forma de projetos ao Colegiado.

Considerações Finais

Esta pesquisa buscou identificar e analisar a efetividade da gestão social no Território da Cidadania Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul a partir de categorias de análise que nortearam este trabalho na busca dos

resultados, com base na percepção dos membros do Colegiado Deliberativo, referente à configuração do poder, à autonomia dos atores quanto ao poder decisório e à efetividade das ações do programa, fundamentada em processos que visam à participação dos indivíduos envolvidos. Em relação ao objetivo geral de analisar a efetividade da gestão social com cidadania deliberativa no TC-Norc, o trabalho alcançou o proposto. Percebeu-se que o programa Territórios da Cidadania pratica a gestão social no TC-Norc, principalmente na articulação da sociedade civil para pleitear o programa para a região, sentindo-se parte dele. O TC-Norc é um espaço onde os indivíduos, que em outros programas sentiam-se excluídos, têm oportunidade de expressar as dificuldades sentidas em seu meio, especialmente os públicos especiais, que são: povos indígenas, assentados da reforma agrária e agricultura familiar. Este espaço, porém, onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação, ainda precisa ser melhorado, pois se percebeu que, apesar de os cidadãos terem momentos para apresentar os anseios de seu meio, embora eles sejam ouvidos, na maioria das vezes suas manifestações não são consideradas e nada é feito para melhorar a qualidade de vida daquela população.

O primeiro objetivo específico tinha o anseio de mapear e analisar políticas públicas concebidas no âmbito do TC-Norc. A forma como são conduzidos os processos decisórios e a condução dos projetos no recurso que o Pronat destinou para o Codeter gerenciar provocaram desconfiança na sociedade civil, principalmente por parte das comunidades indígenas. Há, portanto, necessidade de se fiscalizar o trabalho feito pelos responsáveis do colegiado e capacitar melhor as pessoas para trabalhar com o conceito de cidadania deliberativa, gestão social e desenvolvimento local/regional, territorial e endógeno. Deve-se considerar que o TC-Norc é novo (ao contrário de outros Territórios que já existiam como Territórios Rurais há vários anos), possui somente três anos de história, e ainda há muito a melhorar, principalmente no que tange ao diálogo entre os integrantes do colegiado sobre as ações que estão sendo realizadas. Espera-se que esta dificuldade de promover a discussão sobre os recursos financeiros possa ser superada.

Já o segundo objetivo específico pretendeu descrever e analisar quais os fatores que dificultam/facilitam o processo de gestão social com cidadania deliberativa no TC-Norc. Os resultados deste trabalho mostram que, para o programa atingir seus objetivos, as diferenças existentes entre as regiões “norte” e “sul” do território precisam ser minimizadas. A criação do Corede Celeiro aumentou ainda mais essas diferenças; por isso, para que os Conselhos de Regionais de Desenvolvimento passem a integrar o Codeter de fato, é necessário que desentendimentos políticos sejam esquecidos, e os Coredes sejam considerados pela liderança do Colegiado Territorial como parceiros no desenvolvimento da região.

E, por fim, o último objetivo específico verificou a importância das ações e das políticas sociais praticadas no TC-Norc, no âmbito deste programa, como instrumento de desenvolvimento regional. 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, porém, é a ausência do setor privado; as entidades participantes do colegiado representam somente o poder público e a sociedade civil. No MDA está explicitado o objetivo deste programa quando escreve que um dos requisitos para que a gestão social ocorra no território é a criação de ações que envolvam e comprometam a sociedade civil por meio da formulação de compromisso entre o público e o privado. A ideia exposta nos documentos institucionais do Ministério é muito boa, porém é necessário agregar esforços para efetivamente colocá-la em prática e, dessa forma, criar situações para que essa relação ocorra em prol do desenvolvimento da região.

Os municípios, principalmente os caracterizados como de pequeno porte, precisam ser envolvidos nas reuniões do colegiado, expondo as necessidades que sentem. É necessário também investir em capacitação para os membros envolvidos no Território para que se tornem sujeitos promotores do desenvolvimento regional e não apenas no desenvolvimento do seu município ou de um grupo específico. Faz-se necessário motivar as entidades que estão afastadas do colegiado para participar das discussões. Para isso é

preciso melhorar a organização da liderança territorial quanto à comunicação dos encontros e capacitações, bem como à metodologia adotada para esses encontros.

Em suma, percebeu-se que, para o governo federal atingir os objetivos do PTC no TC-Norc do Rio Grande do Sul, serão necessárias algumas mudanças importantes, como o aumento dos recursos destinados aos territórios, investimento na capacitação dos indivíduos envolvidos no programa e, ainda, a criação de ações conjuntas com os demais ministérios, os governos estaduais e municipais.

Referências

ALLEBRANDT, S. L. *A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. (Coleção trabalhos acadêmico-científicos. Série dissertações de mestrado; 32).

_____. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento) – Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, Santa Cruz do Sul. 2010.

_____ et al. Participação social no planejamento do desenvolvimento e na elaboração dos orçamentos públicos nos municípios do Noroeste Colonial gaúcho. *IV Simposio Iberoamericano en Comercio Internacional, Desarrollo e Integración Regional*. Posadas/AR. RED Cidir. 2011.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p. 61-88. V. 14. (Série desenvolvimento rural sustentável).

BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Território da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades*. 2009.

BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Documento Institucional nº 3. Brasília, 2005.

BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010*. Disponível em: <http://www.brasilemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf>. Acesso em: 22 out. 2011.

CASTELLÀ, C.; JORBA, L. Evaluación de las experiencias participativas em La gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas – INAP*. Barcelona, n. 32, jan.-abr. 2005.

LEITE, S. P. DELGADO, N. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130. V. 14. (Série desenvolvimento rural sustentável).

LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2002.

PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius. *Innovació democràtica*. Barcelona, n. 2, fev. 2007. p. 29-40.

SOUZA, H. F.; XAVIER, A. de S. *Desenvolvimento, territorialidade e sustentabilidade: análise propositiva à dinâmica territorial dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia*. 2010. Disponível em: <http://www.senept.cefetmg.br/galerias/Anais_2010/Artigos/GT6/DESENVOLVIMENTO_TERRIT.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2011.

TENÓRIO, F. G. (Org). *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2007.

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

_____. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TENÓRIO, F. G. et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENAPEGS, 3., 2009, Juazeiro. *Anais... Enapegs*, 2010. p. 394-401.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. de. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: ENANPAD, 28., 2004. Curitiba. *Anais...* Curitiba: Anpad, 2004. CD-ROM.

ZIMMERMANN, S.; DELGADO, N. G. *Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades*: Território da Cidadania Noroeste Colonial RS. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa). 2009.