

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE DISCUSSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL TENDO COMO BASE A CATEGORIA DA IGUALDADE PARTICIPATIVA

¹ *Jean Pierre Chassot*

Mestrando em Desenvolvimento da UNIJUÍ

jeanchassot@hotmail.com

² *Sérgio Luís Allebrandt*

Prof. do Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUÍ

allebr@unijui.edu.br;

³ *Cíntia Cristina Kunz,*

Pós-graduanda em Gestão Educacional da UFSM

cintiak27@hotmail.com.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os processos de discussão dos atores envolvidos no programa Território da Cidadania do Noroeste Colonial quando implantação de políticas públicas considerando a categoria da igualdade participativa proposto pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). A partir dessa análise observa-se a sistemática de participação e tomada de decisão, tendo como base os critérios de análise: forma de escolha dos representantes, discurso dos representantes e avaliação participativa. Dentre as contribuições que o estudo revelou foram os desafios que o território deve enfrentar para elaboração e implementação das políticas públicas, e os avanços, uma vez que setores historicamente excluídos, como o caso dos indígenas e agricultores familiares, estarem incluídos e consideravelmente participantes do processo.

Palavras-Chave: Gestão Social; Desenvolvimento Territorial; Políticas Públicas Intergovernamentais.

ABSTRACT

This study aims to analyze the processes of discussion of the actors involved in the program of the Northwest Territory Citizenship Colonial when implementing public policies considering the category of participatory equality proposed by the Program for Studies in Social Management (PEGS), linked to the Brazilian School of Management public and Business from Fundação Getúlio Vargas (EBAPE / FGV). From this analysis we observe the systematic participation and decision making, based on criteria analysis: how to choose representatives, representatives of discourse and participatory evaluation. Among the contributions that the study revealed were the challenges that the country must face for the design and implementation of public policies, and advances, since historically excluded sectors, such as the case of indigenous peoples and farmers, are included and participants in the process considerably.

Keywords: Social Management; Territorial Development; Intergovernmental Public Policy.

INTRODUÇÃO

O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), desenvolve no Brasil estudos teóricos orientados sob os conceitos habermasianos na ótica de cidadania deliberativa.

Cidadania deliberativa, de acordo com Tenório (2007, p. 54), significa que a “legitimidade das decisões políticas devem ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

A partir destes princípios, classificados como categorias a serem observadas em avaliação de processos de participação e decisão, aborda-se no presente estudo a categoria Igualdade Participativa, que é segundo Tenório (2007, p.55) “a isonomia efetiva de atuação nos processo de tomada de decisão nas políticas públicas”, assim como seus critérios de análise: forma de escolha dos representantes, que é o método utilizado para a escolha dos representantes; discurso dos representantes, que é a valorização de processos participativos nos discursos dos representantes; e avaliação participativa, que se caracteriza como a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Allebrandt (2010, p. 75) apoiado também em ideias de outros teóricos, aborda a questão da Igualdade Participativa como sendo o “nivelamento de oportunidades de atuação efetiva nos

processos de tomada de decisão”. A ideia se norteia, afirmando que qualquer cidadão, com informação suficiente e com acesso livre aos canais de deliberação, tem condições de influenciar as decisões tomadas via processo de deliberação.

Frente a esta situação, diante do processo de democratização instalado no país por meio da valorização de iniciativas associativas e da participação da sociedade civil organizada no planejamento e execução de políticas públicas, se faz necessário uma reflexão em torno de conceitos de gestão que se apliquem aos espaços de atuação pública não estatal e não privado, ou seja, de gestão social, que por sua vez contrapõe-se aos modelos tradicionais que se voltam aos interesses privados.

E neste contexto, que se oportuniza o estudo do Programa Territórios da Cidadania (PTC), que é uma política pública federal implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano de 2008 com atuação integrada com os demais órgãos ministeriais voltados à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidade de inclusão social e econômica às populações que habitam em contingentes excluídos.

O objetivo do programa segundo o MDS de é promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais nos territórios, inclusive as de gênero, raça e etnia por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla a integração de políticas públicas com base no planejamento territorial, a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios, a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania, a inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais e a valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Este estudo teve como objetivo analisar o processo de gestão social e o modo como as práticas de participação acontecem no âmbito regional, envolvendo trinta e quatro municípios que integram o território, averiguando os avanços que este modelo de desenvolvimento e de governança territorial produzem em termos de cidadania nestes ambientes estudados diante das relações de poder que se estabelecem no âmbito regional a partir da observação da sistemática de participação e tomada de decisão, tendo como base os critérios de análise: forma de escolha dos representantes, discurso dos representantes e avaliação participativa.

METODOLOGIA

Partindo do objetivo do estudo empregado junto ao Programa Territórios da Cidadania do Noroeste Colonial – PTC-Norc de analisar os processos de discussão dos atores envolvidos considerando a categoria Igualdade Participativa, a pesquisa é abrangente, e é justificada pela natureza exploratória do trabalho, isto é, “realizado em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado” (Vergara, 2007, p. 47). Fundamenta-se numa epistemologia crítica, destacando-se a necessidade de um conhecimento da *práxis social* que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes. Para Alves-Mazzoti (1998) o pensamento crítico preocupa-se com a superação das dicotomias entre saber e agir, sujeito e objeto, e ciência e sociedade, dando ênfase aos determinantes sócios-históricos da produção do conhecimento científico.

Diferente da ciência tradicional, que se apoia na objetividade e na neutralidade, o teórico crítico assume a condição de sujeito histórico que está inserido em processo igualmente histórico que o influencia, na busca da emancipação do homem através de valores como a solidariedade e a justiça social. Adota-se, portanto, uma ontologia crítico-realista, no que se refere à dimensão da natureza do objeto a ser conhecido, entendendo que a investigação parte de uma realidade objetiva que será revelada.

Ainda, optou-se por uma metodologia que privilegiou o diálogo numa perspectiva de transformação social, favorecendo o questionamento crítico e criativo, ou seja, foram utilizadas entrevistas do banco de dados do Grupo de estudos em Gestão Social e Cidadania da Unijuí, em que os pesquisadores entrevistaram no ano de 2011, membros dos núcleos dirigentes, articuladores e demais integrantes do colegiado territorial pertencentes ao PTC-Norc. Ainda contou com uma pesquisa documental, considerando os documentos inerentes ao Programa Território da Cidadania. Os dados foram tratados qualitativamente por meio de análise de conteúdo, pois é a forma mais adequada para as pesquisas exploratórias.

GESTÃO SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

O debate acadêmico sobre o tema gestão social se dá num contexto de drama e urgência. O agravamento de problemas sociais e as desigualdades no mundo revelam que o atual sistema econômico produz cada vez mais bilionários ao mesmo tempo em que se revela incapaz de viabilizar uma vida digna e sustentável para todos. As discussões geradas a cerca do tema, tem ganhado notoriedade ao longo dos últimos anos pela importância que as questões sociais representam para os governos dos Estados na implementação das políticas públicas.

Sachs, Lopes e Dowbor (2010) remetem a uma convergência de tensões, como o crescimento populacional acelerado, liquidação de aquíferos, contaminação de reservas planetárias

de água doce, aumento da produção de automóveis, expansão de cadeias produtivas geradoras de aquecimento climático, e a necessidade de soluções sistêmicas que viabilizem mudanças concretas no nível da consciência desses desafios.

Carrion e Calou (2008) acreditam que frente a este contexto se estabeleça mudanças concretas nos processos de tomada de decisão, priorizando a redução da desigualdade e o reequilíbrio ambiental. Enfatizam ainda, a necessidade de organizar com mais força a presença da sociedade civil neste processo.

Autores como Allebrandt (2010); Tenório (2008); França Filho (2008); Fischer (2002) defendem o estabelecimento de um modelo de gestão mais participativo através da articulação social e maior fluidez de informações entre atores e agentes locais, públicos e privados por meio do compartilhamento de poder.

Allebrandt (2010) conduz este argumento com base em duas óticas principais: a mercadocêntrica, que se defende pela supremacia do mercado como o grande condutor da sociedade, deixando o Estado apenas como responsável pelo cumprimento das leis e pela segurança, e a estadocêntrica, que considera o mercado incapaz de conduzir as relações de poder existentes na sociedade, passando essa total responsabilidade para o Estado. Entretanto, no intento de construir um modelo efetivamente cidadão o autor apresenta um novo modelo tripartite de sociedade, denominado tripé social, que defende a construção de novas relações de poder, com equilíbrio mínimo entre Mercado, Estado e sociedade civil, através de um processo permanente de concertação entre estes segmentos, pela constituição de espaços públicos que privilegie a cidadania.

Allebrandt (2010) ainda fala que a articulação deste triângulo concretiza-se pelas relações de poder, pois “o Estado exerce o poder político, o mercado exerce o poder econômico e a sociedade civil exerce o poder social”. É neste sentido, que o conceito de gestão social tem sido evocado, acentuando a importância das questões sociais tanto nas relações de trabalho nas organizações, como no na implementação de políticas públicas.

Tenório (2008) defende que esta mudança de posição muda o enfoque de quem deve ser o protagonista no processo dessas relações: a cidadania, colocando o cidadão como “[...] sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à Sociedade nas demandas do Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital”. Deste modo, a cidadania se expressa pelo “pleno exercício de direitos exigíveis em benefício da pessoa humana e da coletividade”.

Schomer e França Filho (2008) argumentam que gestão social evoca uma nova configuração no padrão de relações entre Estado e sociedade como forma de enfrentamento das problemáticas contemporâneas, configurando-se como uma inovação no campo administrativo, já que se trata de

um ideal de gestão que não se orienta para uma finalidade econômica, contrariando a tradição de técnicas gerenciais em administração.

Para melhor compreensão deste novo ideal de gestão, Schomer e França Filho (2008) sugerem dois níveis de análise ou de percepção da gestão social: o primeiro é o nível societário, aquele que identifica como uma problemática da sociedade, e outro no nível organizacional, aquele que a associa a uma modalidade específica de gestão, sugerindo uma forma de gestão organizacional que subordina as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas.

No que se refere ao termo gestão social como uma problemática da sociedade (nível societário), Schomer e França Filho (2008) entendem como um modo de gestão das demandas da sociedade pela própria sociedade, onde existe uma dinâmica de auto-organização social que pode ocorrer a partir de espaços de interação social, tanto no âmbito do Estado e da sociedade civil, como no âmbito do próprio mercado, em condições específicas.

Ao referir-se à gestão social, Tenório (2007) a define como um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, de modo que o adjetivo social de gestão é compreendido como o espaço de relações sociais onde todos têm direito a fala. O autor refere-se, ainda, à cidadania deliberativa, entendida como uma ação de viés político conduzida pela esfera pública e caracterizada pela ação comunicativa na qual os sujeitos ao apresentarem seus argumentos com bases racionais, devem alcançar um acordo comunicativamente, com base nos melhores argumentos.

Cabe destacar que o termo gestão social é estabelecido pelos fundamentos epistemológicos definidos pela Escola de Frankfurt. Tenório (2008) que enfatiza os contrapontos entre teoria tradicional e teoria crítica observando que eles se desenvolvem em três aspectos: a) a teoria tradicional é inadequada para analisar ou entender a vida social; b) a teoria tradicional analisa somente o que vê, aceita a ordem social presente, obstruindo qualquer possibilidade de mudança, o que conduz ao quietismo político; c) a teoria tradicional está intimamente relacionada e é fator de sustentação e dominação tecnológica na sociedade tecnocrática que vivemos.

Tenório (2008, p.15) “discutiu a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem”. Das teorias originárias Frankfurteanas, seguiremos a análise do alemão Jürgen Habermas que procura por meio de seu conceito de racionalidade comunicativa estabelecer elementos conceituais democratizadoras das relações sociais na sociedade contemporânea.

Este teórico alemão propõe um paradigma teórico-social que implemente a razão a partir do consenso alcançado por uma ação social do tipo comunicativa, ao contrario de uma ação social do

tipo estratégica. O objetivo de Habermas, segundo Tenório (2008, p. 20), é de “desenvolver uma teoria que, diferente da *teoria tradicional*, positivista, denunciada por Horkheimer, permita uma *práxis* social voltada para um conhecimento reflexivo e uma *práxis* política que questione as estruturas sócio-político-econômicas existentes.”

A Gestão Social diferencia-se da Gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais, e esta ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo.

Nesse sentido, Tenório (2008, p. 26), conclui que no “contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações”.

O autor ainda dispõe que estes argumentos devem ser expostos através da razão, do conhecimento, colocados discursivamente. Ou seja, quem fala expõe suas ideias de maneira racional e quem ouve reage tomando posições motivadas também pela razão. Segundo Habermas (1991), apud Tenório (2008, p. 27), “a argumentação não é um processo de decisão que acabe em *resoluções*, mas sim um procedimento de solução de problemas que conduza a *convicções*”.

Durante o processo da gestão social, admite-se que a verdade só exista se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, essa verdade é a promessa do consenso racional ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Ainda segundo Tenório (2008, p. 27), “sob uma ação comunicativa, dialógica, um indivíduo procura motivar racionalmente um outro(s) para que este concorde com sua proposição – nesse tipo de ação a linguagem atua como uma fonte de integração social”.

O terceiro setor nos últimos anos tem sido apontado como uma alternativa de gestão social, ou seja, tem sido referenciado como uma proposta para resolução de muitos dos problemas sociais que assolam a sociedade contemporânea. Os governos com seus discursos de Estado-mínimo e as empresas que oscilam em suas estratégias de ação social, cabe então ao terceiro setor a responsabilidade para atender as deficiências sociais. Este setor diferencia-se dos demais à medida que desenvolve atividades públicas através de associações, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais organizados, organizações não governamentais e outras associações assistenciais da sociedade civil.

Tenório (2008, p.34) conclui dizendo que:

Ter o indivíduo como sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à Sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital, significa mudar a natureza dessas relações, quer dizer, passar de condições monológicas, tecnoburocratas e autoritárias para situações dialógicas, democráticas e intersubjetivas, do exercício da cidadania.

Nesse sentido ainda Tenório (2008, p. 36) diz que a epistemologia de desenvolvimento da gestão social não pode ser pautada por mecanismos de mercado que orientam a gestão estratégica informada pelas teorias tradicionais, pois esta teoria tem como enfoque a fundamentação da gestão estratégica-monológica, como as empresas estão para o mercado. Já a base da epistemologia da gestão social deve ser a intersubjetividade-dialogicidade, como a política, como o bem comum, contemplando o envolvimento da cidadania no espaço público e do trabalhador no espaço privado. Assim, gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública.

Para este trabalho, trabalharemos apenas a gestão social num espaço público, considerando a cidadania deliberativa nestes ambientes. E sob este aspecto, pode-se discutir e observar diversas formas de caracterizar o significado do termo cidadania, desde suas origens até sua aplicação prática; mas, para uma definição mais contemporânea discute-se o conceito de cidadania segundo Jürgen Habermas (2004 apud Tenório, (2007, p. 53), partindo da perspectiva liberal e republicana. Segundo o desejo do autor de aproximar os dois conceitos “sem dar prioridade nem aos direitos humanos, que se vinculam à perspectiva liberal, nem à soberania popular que está relacionada ao enfoque republicano”. Dessa forma, partindo destes dois contextos, liberalismo e republicanism, Habermas propôs um enfoque deliberativo, com fundamentação no diálogo.

De acordo com a perspectiva liberal:

O processo democrático tem como objetivo orientar o governo no interesse da sociedade, onde o governo aqui se faz representar pela administração pública, e a sociedade como uma rede de interações entre particulares, estruturada à semelhança do mercado onde a política tem como função de unir e motivar os interesses privados contra um aparato governamental especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos (TENÓRIO, 2003 p. 57).

Já na perspectiva republicana:

A política implica em mais que atuar como função mediadora, a política é concebida como forma reflexiva da vida ética substantiva como o meio pelo qual os membros de comunidade mais ou menos integradas, se tornem conscientes de sua mútua dependência, e os interesses individuais são substituídos pela solidariedade e a orientação em direção ao bem comum aparecem como uma terceira fonte de integração social (TENÓRIO, 2003, p. 57).

Cidadania Deliberativa, de acordo com Tenório (2007, p. 54), significa “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”.

A Cidadania Deliberativa encontra-se no meio termo entre as duas perspectivas, ou seja, segundo Habermas (1997), apud Tenório (2007, p. 58), “o liberalismo prioriza os compromissos e a liberdade para negociar” e “o republicanismo dá prioridade ao que é melhor para o próprio grupo ou comunidade”. Nesse sentido, procurando o que tem de melhor em cada perspectiva, o conceito deliberativo tem como prioridade o consenso.

Para Tenório (2007 p. 59), “sob cidadania deliberativa tanto formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais são institucionalizadas e válidas na formação da opinião e da vontade política, transferindo-se as condições de virtude do cidadão para a institucionalização de formas de comunicação em que possam ser feitos debates éticos, morais, pragmáticos e de negociação. Ela tem como base, portanto, as condições de comunicação, onde assim permite-se pressupor que decisões racionais podem ser tomadas no processo político”.

Por meio do diálogo, Habermas (1997), apud Tenório (2007), procura integrar as duas perspectivas com o fim de submeter a um processo deliberativo para as tomadas de decisões. Processo este, que estimule uma cultura política de liberdade, de socialização política esclarecedora, de iniciativas formadoras da opinião pública originadas na sociedade civil.

Essa Cidadania Deliberativa, chamada por, constitui-se então em:

uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo do Estado. A perspectiva é que esta nova forma de participação contribua através do espaço público oferecido, para quebra de barreiras de classe, libertação da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente o potencial de um pluralismo cultural atuante conforme sua própria lógica, potencial que é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido (HABERMAS, 1997, apud TENÓRIO, 2007, p. 62).

Para Tenório (2007), existem cinco pontos cruciais para uma deliberação utópica, ou seja, deve ser livre, no sentido de que os participantes estão obrigados apenas pelos resultados de sua deliberação; deve ter também justificada, no sentido de que as partes devem declarar seus motivos, apresentar, apoiar ou criticar propostas; deve ser ainda formalmente igual, no sentido de que os procedimentos não podem distinguir os participantes do processo; deve ser substancialmente igual, no sentido de que a distribuição existente de poder e recursos entre os participantes não determinem

duas chances de ajudar para a deliberação; e por fim, a deliberação utópica tem como objetivo chegar a um consenso racionalmente motivado.

Do ponto de vista da teoria crítica, o conceito de gestão social rompe com as separações e busca construir laços comuns com outros saberes, como o entendimento de desenvolvimento territorial. O objetivo é sobretudo atender por meio da coisa pública o bem comum e as necessidades da sociedade.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

A abordagem do tema desenvolvimento no enfoque territorial, tendo em vista a integração de agentes locais e o envolvimento cooperativo entre atores sociais como Estado, sociedade civil e demais organizações e iniciativas sociais e privadas, justifica-se por atrelar-se ao objetivo do programa ‘Territórios da Cidadania’, que visa promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Tal objetivo sustenta-se na possibilidade de participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios, que estão em permanente construção dessa estratégia.

No relatório da Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, aponta-se que um dos principais objetivos da ciência regional e das políticas públicas preocupadas com os temas territoriais, é dar resposta a um importante questionamento: “¿por que se concentra la actividad económica en unas determinadas localizaciones em vez de distribuirse uniformemente sobre el territorio? O planteado de otra manera: ¿el crecimiento y el desarrollo económico y social es territorialmente desequilibrado?” (CEPAL, 2010, p. 23).

As respostas para estas questões parecem simples. Segundo o relatório da CEPAL (2010) inevitavelmente, as atividades econômicas concentram-se em alguns pontos do território de cada país, e o problema a resolver é identificar onde a concentração é aceitável; que nível de concentração é aceitável; que nível de concentração deveria ser aceitável; ou, que nível de concentração deveria ser aceitável para não comprometer o desenvolvimento do país como um todo.

De acordo com as análises das disparidades territoriais na América Latina, é possível afirmar que são ainda proeminentes, observando-se uma leve diminuição nos últimos cinco anos em países como Brasil, Colômbia e Chile. O crescimento e o desenvolvimento econômico e territorial é desequilibrado, persistindo nestes países diferenças regionais que atravessam décadas e tornam-se

empecilho para o desenvolvimento econômico, político, social e sustentável do qual remete o Territórios da Cidadania.

A análise das disparidades conecta-se ao entendimento de processos de gestão do desenvolvimento territorial, ou, como conceitua Dallabrida (2011), da governança territorial, referindo-se às ações e às iniciativas de uma sociedade organizada territorialmente para gerenciar os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Destaca-se entre os atores institucionais o Estado e seus diferentes agentes nas instâncias municipal, estadual e federal, como é o caso do Brasil.

Para Dallabrida (2011), a competência de governar e de tomar decisões no âmbito regional está na capacidade de exercer o poder, relacionando a governança territorial à transferência (ou conquista) de poder à sociedade. “Governança é um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo”. A constatação dos autores é de que a governança está relacionada: à legitimidade do espaço público e repartição do poder entre governantes e governados; à negociação entre os atores sociais; e à descentralização da autoridade e das atividades ligadas ao ato de governar.

O uso do poder é condição necessária para a efetivação de práticas geradoras de desenvolvimento no âmbito territorial, entretanto Dallabrida (2011) destaca que é fundamental que se construa um poder político local-regional, que vem de duas fontes, sendo a primeira a descentralização, enquanto essa presume a efetiva criação de poder, e a segunda é a concertação social, compreendendo que a união é determinante para o fortalecimento e estabelecimento do poder que emana da sociedade. O autor alerta para o fato de que este poder que se acumula na comunidade regional não é o suficiente para uma revolução no sistema, mas é fundamentalmente importante para modificações nos parâmetros no estilo de desenvolvimento.

Boisier (2011) explora a sociedade civil numa perspectiva simultânea de estrutura difusa, que se move em torno da acumulação de poder e que existe somente na medida em que seus membros individuais participam do desenvolvimento cotidiano de práticas capazes de exercer influência nas três instituições pilares da sociedade ocidental: O Estado, a igreja e o mercado. O autor sustenta, ainda, que na contemporaneidade latino-americana, a sociedade civil atravessa em diferentes países, transformações associadas à defesa dos direitos civis das pessoas, incluindo os direitos humanos. A novidade reside no fato de que parte importante do desenvolvimento (um direito coletivo) está nas mãos da sociedade civil, transformando a escala territorial e o papel do cidadão.

As experiências de ação pública territorial estão atreladas a um processo de descentralização do poder, que para Rover e Mussoi (2011) ocorrem no Brasil especialmente pós-constituição de

1988 e relacionam-se às demandas por democratização na sociedade, destacando a promoção de um grau superior de autonomia para as unidades descentralizadas da federação. Os autores argumentam, ainda que “A descentralização da estrutura administrativa e a busca de ampliação da participação social são elementos comuns a todos os processos de gestão pública descentralizada”.

Esta nova configuração que procura recuperar a sociedade civil como precursora de mudanças numa perspectiva territorial, partindo de um processo de descentralização impulsiona importantes mudanças na dinâmica de participação, sobretudo em nível local. O conceito de descentralização remete ao deslocamento do centro havendo a possibilidade de outras instâncias assumirem o planejamento, a tomada de decisões e o próprio gerenciamento no âmbito territorial.

A proposta de governança territorial defendida nesta tese, portanto, aposta na emergência da sociedade civil e de um estilo democrático no âmbito da gestão pública, apontando para uma ação coletiva, societal, inclusiva e configurada por todos. Isso recupera a sociedade civil como condutora de um amplo processo de mudança.

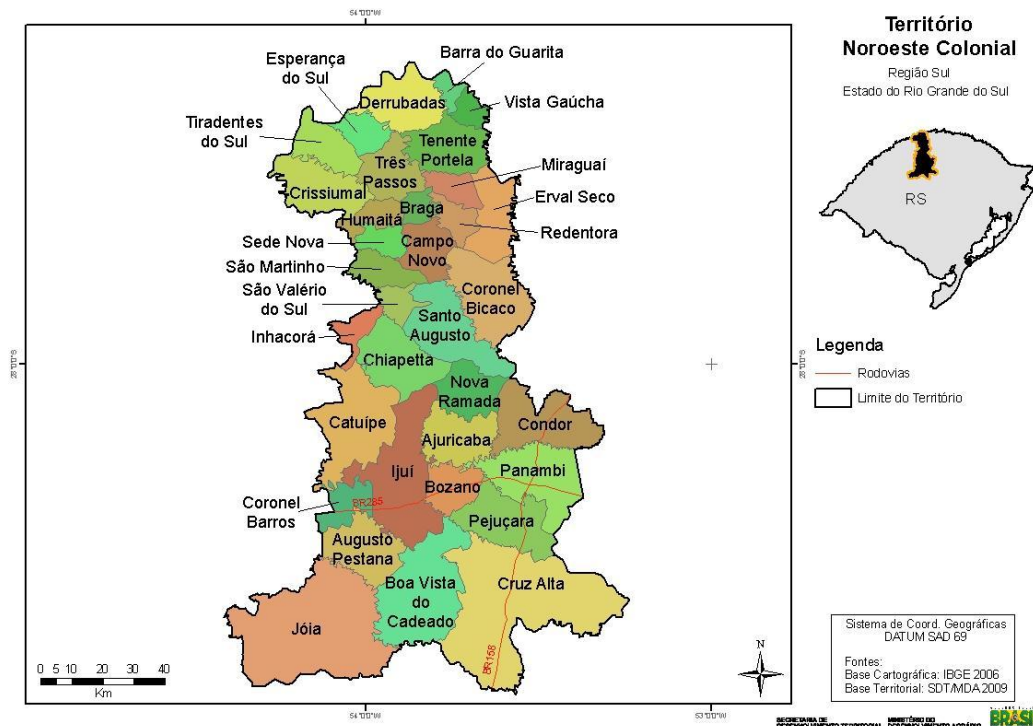
O Território da Cidadania é uma política pública federal brasileira, de desenvolvimento local e inclusão social que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

Os 120 Territórios que integram o programa representam 1.852 municípios (32,9% do total do País), abrangendo 42,4 milhões de habitantes (23% do total do País), estando eles divididos nas seguintes regiões e seus respectivos territórios.

De acordo com as informações disponibilizadas pelo MDA, os Territórios da Cidadania tem como base os Territórios Rurais, programa desenvolvido desde 2003, e os mesmos se caracterizam por constituírem-se por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, tendo identidade e coesão social e cultural.

O Território da Cidadania Noroeste Colonial que é o lócus desta pesquisa, abrange uma área de 13.334,30 Km² e é composto por 34 municípios: Coronel Barros, Crissiumal, Cruz Alta, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Jóia, Miraguaí, Panambi, Pejuçara, Santo Augusto, São Valério do Sul, Tiradentes do Sul, Três Passos, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Catuípe, Chiapeta, Bozano, Ajuricaba, Boa Vista do Cadeado, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Condor, Coronel Bicaco, Derrubadas, Inhacorá, Nova Ramada, Redentora, São Martinho, Sede Nova, Tenente Portela e Vista Gaúcha.

A população total do território é de 373.369 habitantes, dos quais 99.695 vivem na área rural, o que corresponde a 26,70% do total. Possui 28.441 agricultores familiares, 967 famílias assentadas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,79.



Fonte: Sistema de Informações Territoriais do MDA (<http://sit.mda.gov.br>).

Figura 1 - Os 34 Municípios do Território Noroeste Colonial – RS

O relatório do Portal do Territórios da Cidadania no ano de 2010 e as informações divulgadas relataram uma previsão de 57 ações com a atuação de 11 ministérios, com valor previsto de R\$ 413.219.427,24.

O modelo proposto pelo MDA busca contemplar categorias coerentes com o modelo de desenvolvimento territorial e sustentável, através do atendimento a questões como direitos e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura; infra-estrutura; apoio à gestão territorial e, ações fundiárias.

O presente estudo observa e avalia os processos de participação e tomada de decisão na perspectiva da gestão social tendo como tendo como base a categoria Igualdade Participativa com os critérios de análise: forma de escolha dos representantes, discurso dos representantes e avaliação participativa

Observa-se que o TC-Norc possui algumas especificidades que o difere dos demais territórios. O primeiro ponto a ser avaliado é o fato de que este não se constituía antes como territórios rurais,

não tendo uma trajetória anterior sendo novo em sua formação e constituição. O segundo ponto é de que a sociedade gaúcha possui uma experiência significativa de discussão e promoção do desenvolvimento. São vinte anos de existência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), cuja base de promoção do desenvolvimento é territorial. Entretanto, um ponto a destacar é que o TC-Norc é constituído por 34 municípios que integram Três Coredes diferentes: O Corede Celeiro e seus 21 municípios; O Corede Noroeste Colonial e seus 11 municípios, e mais dois municípios que integram o Corede Alto Jacuí (Cruz Alta e Boa vista do Cadeado).

A ideia central neste caso é a valorização da representação coletiva e superação dos interesses individuais pelos coletivos diante de um território heterogêneo e com uma cultura de participação diferente, atrelada à presença do Corede e ao modo como tais processos foram estabelecidos. Para um dos articuladores, os processos de participação ainda são ferramentas que podem propiciar bons resultados, caso estabeleçam novas políticas. Um dos membros do núcleo dirigente pondera que ainda existem algumas deficiências institucionais que levam a falhas no processo de participação.

A escolha dos representantes que integram o núcleo dirigente aconteceu em dois importantes momentos: O primeiro constituiu-se uma plenária regional e o segundo, uma assembléia pública geral, envolvendo todas as micro-regiões. Neste sentido, o tamanho geográfico do Território se revela como empecilho e traz a dificuldade de muitos se locomoverem para participar. Entretanto, os espaços criados para a participação propiciam a manifestação da vontade política de cada ente, podendo assim cada um se expressar e ainda podendo negociar, angariar adeptos à sua ideia trazendo assim sustentabilidade para o seu discurso.

Uma das ponderações de membros da sociedade civil é de que embora existam espaços de participação, há certa frustração quando algumas manifestações não são atendidas. Esta constatação torna pertinente discutir os critérios de avaliação e de intervenção nos participantes no acompanhamento das políticas públicas.

O articulador entrevistado, neste caso, revelou que os projetos são acompanhados pelo núcleo técnico e pelo colegiado, de modo que os mesmos têm poderes de intervir e ponderar durante a execução de ações. Para um dos membros do núcleo técnico, existem etapas que operam nessa ótica, de forma a criar espaços para a crítica ao processo. Um dos articuladores complementa afirmando que são realizadas oficinas, onde as políticas são discutidas tendo como ordem o debate de projetos, revisão e rediscussão de planos. Entretanto, nem todos são unânimes na eficácia desses espaços de discussão, uma vez que ainda há problemas, como de comunicação e publicização das atividades.

Do ponto de vista de uma das integrantes dos povos indígenas, a dificuldade de acesso às informações se deve ao fato de que os envolvidos no processo não possuem acesso à internet, um dos meios que tem sido mais utilizado pelo programa. Para a indígena, é difícil tomar conhecimento da forma como os projetos têm sido elaborados, e até mesmo a origem dos mesmos, pois revela: “Pois é, tem que pesquisar pegar nas pastas da internet né e infelizmente agente não tem como ter acesso, como que tu vai fazer?”.

Vale recordar que o Governo Federal gerencia o portal dos Territórios da Cidadania, e os articuladores responsabilizam-se em enviar informações referentes aos resultados apresentados por cada Território. De acordo com um integrante do núcleo dirigente, “[...] a gente tem todos os instrumentos pra dar transparência, por exemplo se entrar no site ai dos territórios da cidadania, tem um site do governo federal, então assim tu pode ver tudo que tá acontecendo”.

Embora a transparência se estabeleça como processo importante para a ampliação dos processos de discussão, é fundamental ampliar a sua diversidade, transcendendo a ideia de que os canais de difusão são apenas para enviar convites, sendo necessária a publicização de realizações de modo mais amplo, e acima de tudo, a constituição de espaços plurais e interativos que motivem efetivamente a sociedade à participação. A forma como as informações estão sendo apresentadas “[...] de forma bastante resumida ate a gente que faz parte de toda discussão até entra ali e tem dificuldades de entender o que foi dizer o que foi aplicado o que não foi aplicado”, pondera o núcleo dirigente.

O modelo estabelecido pelo programa pode ser melhor explorado, sobretudo de forma participativa, possibilitando o enriquecimento dos processos de discussão e ampliação/mobilização dos potenciais participantes. Para isso, enfatiza-se a necessidade de acesso à canais que democratizam efetivamente a comunicação, como é o caso da internet, e isso demanda, necessariamente, mais infraestrutura e inclusão digital.

No que se refere aos espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista, tidos como espaços de transversalidade, é fundamental remeter à forma como os projetos são concebidos no âmbito do TC-Norc. Pelas afirmações do núcleo dirigente, são perceptíveis os problemas de encaminhamento, uma vez que os agentes que integram o colegiado territorial reúnem-se para concordar com o que já está definido, não sendo possível identificar um espaço de discussão para a tomada de decisões.

Um espaço que pode ser considerado como elo entre as organizações e o TC é constituído pelas Instituições de Ensino Superior (IES), que fomentam a pesquisa e extensão no sentido de

pesquisa-ação, sobretudo na região noroeste colonial que tem a inserção de IES comunitárias, comprometidas com o desenvolvimento regional.

Um parâmetro fundamental neste sentido é a autonomia, tida como apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas (Tenório, 2008). Quanto à origem das proposições, verificou-se que existem várias formas e meios que dão origem para as proposições no TC-Norc. Proposições individuais, coletivas, de organizações e até os municípios.

Os articuladores revelam que há projetos que nascem de uma forma estudada, dirigida, planejada pelos diversos atores envolvidos. Entretanto, há outros projetos que são elaborados somente porque há recursos, diminuindo os graus de autonomia do território, uma vez que as proposições estão presas a determinados editais que limitam os processos de debate e de discussão.

Reconhece-se que parte dos investimentos não são concretizados devido ao excesso de burocracia estatal. Como os recursos necessitam obrigatoriamente passar pelas prefeituras e não podem ser direcionados diretamente para as organizações beneficiárias acarretando distorções, atrasos e até mesmo a não realização do que estava planejado.

Na análise dos dados e com relação à gestão social, entende-se que a autoridade decisória precisa ser compartilhada, garantido autonomia para os participantes. Outro fator é a extensão deste território, que esta dificultando a articulação entre atores e a integração entre as políticas locais, regionais e nacionais, e entre as políticas setoriais dos três entes federativos, em sintonia com a cidadania deliberativa dos espaços públicos locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os critérios de análise Igualdade Participativa para verificação dos processos de discussão foram analisados os métodos para a escolha dos representantes do colegiado do TC-Norc, os discursos dos representantes que é onde se dá a valorização dos processos participativos, e ainda buscou enaltecer a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Para tanto, pode-se perceber que os critérios para escolha dos representantes partiu de uma assembleia pública, uma plenária regional, onde abriu-se espaço de discussão para definição de quais segmentos que seriam contemplados para participar do colegiado. Na valorização dos processos participativos, pode-se perceber que os canais de participação são vistos como ferramentas que podem propiciar bons resultados, como a configuração de novas políticas, mas que ainda essa questão é muito superficial pela importância em que este processo de participação tem, pois ainda existem algumas deficiências institucionais.

Na avaliação participativa, os entrevistados apontaram que os projetos são acompanhados pelo Núcleo Técnico do colegiado e pelo próprio colegiado, tendo estes poderes para durante a execução do projeto, avaliar as ponderações e se necessário revitalizar o que está sendo executado. E ainda apontam que existem etapas que operam nessa ótica, de forma a criar espaços para crítica ao processo, como realização de oficinas, onde são discutidas as políticas, tendo como ordem a discussão dos projetos, revisão e rediscussão dos planos se necessário.

CONCLUSÕES

O estudo procurou enfatizar os processos de discussão das políticas públicas que são implementadas no âmbito do TC-Norc. O objetivo basilar fora a forma como os processos de discussões tendo como foco o critério de análise Igualdade Participativa se institui dentro do cenário estabelecido, e de como estas práticas de gestão social se revelavam em termos de cidadania considerando a ótica deliberativa, com vistas a ampliar e qualificar estes espaços de participação numa visão de desenvolvimento territorial/regional.

Quanto à questão principal analisada, sobre a Igualdade Participativa, foi possível identificar a preocupação em respeitar a paridade dos representantes, entre a sociedade civil e governo. Por tratar-se de uma área consideravelmente abrangente, utilizou-se como critério de seleção a regionalização, pois não era possível contemplar município a município. Uma limitação pode ser considerada pela fala de alguns atores, que apontam que, mesmo existindo espaços de discussão, muitas manifestações não são atendidas, o que gera frustração e desmotivação por parte dos integrantes do colegiado.

Em suma, a compreensão da gestão social por meio do critério de análise estabelecido para o presente trabalho, frente aos indicativos que foram propostos, revelam os desafios que o território deve enfrentar para elaboração e implementação das políticas públicas com o propósito de desenvolvimento territorial/regional, cujas diferenças entre os municípios que o compõem são enormes, e nesse sentido esta o merecimento de uma atenção às discrepâncias regionais para legitimação das tomadas de decisão frente às necessidades. E ainda, as diferenças dos discursos entre determinadas entrevistas, que apontam para a necessidade de um entendimento, de um consenso para contemplar uma ação comunicativa voltada para o paradigma teórico-social proposto por Habermas. Destaca-se também que há avanços nos processos de participação, uma vez que o programa é recente e que, de um modo geral setores historicamente excluídos de todo o processo de planejamento tradicional, como é o caso dos setores indígenas e da agricultura familiar, estarem incluídos e consideravelmente ativos.

Então, não podemos negligenciar a existência da Igualdade Participativa no território, pois esta se apoia no nivelamento das oportunidades de atuação efetiva nos processos de tomada de decisão, onde qualquer cidadão ou organização, dotado de informação, tem acesso livre aos canais de deliberação, influenciando, assim, as decisões tomadas via processo deliberativo, mesmo que em muitos momentos, a incapacidade de despertar na população o interesse e a necessária mobilização no intuito de concretização da plena participação, dificulta o exercício.

BIBLIOGRAFIA

ALLEBRANDT, Sérgio Luis. **Desenvolvimento, Planejamento e Arranjos Institucionais para a Governança Local e Regional**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, (2010).

ALVES-MAZZOTI, A. J., GEWANDSZNAJER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira (1998).

BOISIER, S. **Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial**. Mirando por El retrovisor: La década de los años noventa y El proceso de redemocratización em América Latina. In DALLABRIDA, Valdir Roque (org) **Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond (2011).

CARRION, R. CALOU, A. **Pensar a Gestão Social em Terras de Padinho Cícero**. In: SILVA JR, J. T. et al. **Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção**. Juazeiro do Norte: UFC/CARIRI, (2008).

CEPAL. Documento de Proyecto del Desarrollo Territorial en America Latina y Caribe Naciones Unidas. CEPAL (2010).

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Gestão territorial e desenvolvimento: descentralização, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, capacidades estatais e escalas espaciais da ação pública**. In DALLABRIDA, Valdir Roque (org) **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, (2011).

FISCHER, T. (org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: CASA DA QUALIDADE, (2002).

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo Gestão Social**. In: SILVA JR., J. T.; MÂSIH, R. T. (org) *et al.* **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, (2008).

ROVER, J. MUSSOI, E.M. **A reinvenção da relação Estado-Sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil**. In DALLABRIDA, Valdir Roque (org) **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond (2011).

SACHS, I. LOPES, C. DOWBOR, L. **Crises e oportunidades em tempos de mudança.** Documento de referência para as atividades do núcleo de crises e oportunidades no Fórum Social Mundial Temático. Bahia, (2010).

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 JÚNIOR, J. T.; MASIH, R. T.; CANÇADO, A.C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária: UFC, (2008).

TENÓRIO, Fernando G. **Um Espectro Ronda o Terceiro Setor, o Espectro do Mercado.** Ensaios de Gestão Social. Ijuí: Ed. UNIJUI, (2008).

_____. et al. Critérios para 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.

_____. **Cidadania e Desenvolvimento Local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. UNIJUI, (2007).

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 9.ed. São Paulo: Atlas, (2007).