

## PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS SOBRE GESTÃO ESTRATÉGICA E GESTÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL<sup>1</sup>

*Carlos Douglas Oliveira<sup>2</sup>  
Mireya Eugenia Perafán<sup>3</sup>  
Marcelo Antonio Conterato<sup>4</sup>*

### RESUMO

No âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário do Brasil (MDA) é executada, desde 2003, a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial. Um dos seus principais objetivos é o fortalecimento da gestão social nos territórios rurais. Durante estes dez anos o MDA por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) tem enfrentado diferentes desafios de ordem institucional e operativa para avançar nesse objetivo, somados aos desafios que a abordagem territorial apresenta para o meio rural. Com o objetivo de compreender os aspectos limitantes ou impulsionadores dos processos de gestão social no marco da política em questão, foi realizada uma pesquisa que permite conhecer a percepção dos atores territoriais sobre a gestão social, sua efetivação no marco da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial e sua relação com a gestão estratégica para desta maneira identificar elementos que possam avaliar e posteriormente aprimorar a política. Foram realizadas entrevistas e aplicados questionários a atores sociais de quatorze territórios rurais, distribuídos entre as cinco regiões brasileiras. Analisando a percepção desses atores constata-se que os mesmos veem a gestão social de forma um pouco diferenciada da concepção dos gestores públicos que preconizaram a política de desenvolvimento territorial. Porém, tal como os gestores públicos, também consideram fortemente os elementos da gestão social difundidos por meio da política de desenvolvimento territorial e que são intimamente ligados às etapas tradicionais da gestão estratégica, resultando em um processo que mistura elementos de gestão social e estratégica.

**Palavras-Chave:** Gestão social. Políticas públicas. Desenvolvimento territorial.

---

<sup>1</sup>Extraído do trabalho de consultoria iniciado em 2011 e concluído em 2012 no âmbito do Projeto de Cooperação Internacional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Governo Federal Brasileiro.

<sup>2</sup>Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [dognaea@yahoo.com.br](mailto:dognaea@yahoo.com.br).

<sup>3</sup>Gestão de Agronegócios. Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Universidade de Brasília. Brasil. E-mail: [mireya\\_eugenia@hotmail.com](mailto:mireya_eugenia@hotmail.com).

<sup>4</sup>Economia Regional. Departamento de Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [marceloconterato.ufrgs@gmail.com](mailto:marceloconterato.ufrgs@gmail.com).

## PERCEPTION OF SOCIAL ACTORS ON STRATEGIC MANAGEMENT AND SOCIAL MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT POLICY IN BRAZIL

### ABSTRACT

Within the Ministry of agrarian development of Brazil – MDA is performed, since 2003, the rural development policy with territorial approach. One of its main goal is the strength of social management in rural areas. During these ten years the MDA through the Secretary of Territorial Development – SDT has faced different challenges of institutional and operative order to advance that goal, added to the territorial approach presents challenges for the rural environment. With the goal of limiting or aspects of social management processes boosters within the framework of the policy in question, was performed a search that allows the perception of territorial actors on the social management, their implementation within the framework of rural development policy with territorial approach and its relationship with the strategic management for this way to identify criteria that can improves policy. Interviews were carried out and applied questionnaires to social actors of fourteen rural areas, distributed among the five Brazilian regions. Analyzing the perception of these actors it appears that they have a different vision of the social management then the public managers who created the territorial development policy. However, as the public managers these actors also consider the elements of the social management disseminated through the policy of territorial development that are linked to the traditional steps of strategic management, resulting in a process that mix elements social and strategic management.

**Keywords:** Social management. Public policy. Territorial development.

### INTRODUÇÃO

Desde os anos de 1970, o debate em torno da descentralização e desconcentração administrativa das políticas públicas vem ganhando força em toda a América Latina. Particularmente no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1980, período em que houve um intenso processo de mobilização popular em torno da constituinte, acentuou-se o debate no sentido de reformar o Estado, a fim de dotá-lo de uma maior eficiência, para o processo de democratização do país. Como resposta às lutas da sociedade civil e dos movimentos sociais, a constituição brasileira de 1988 redefiniu o papel e o caráter do Estado nas políticas de descentralização com o pressuposto de transferência de responsabilidades no processo de implementação das políticas públicas, passando do governo federal para os governos estaduais e municipais (BACELAR, 2003).

Nesse contexto, foram criados diversos planos, programas e políticas no Brasil, orientados pela proposta de descentralização e desconcentração administrativa, tendo como pano de fundo os conselhos gestores, que foram idealizados para compartilhar responsabilidades na formulação, implementação e fiscalização de políticas e para permitir a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões relativas a políticas públicas e mais especificamente no controle social dos usos dos recursos públicos (BRASIL, 2011).

A partir desse processo constituinte, o país incorpora o mecanismo de criação de conselhos com a função de promover formas institucionalizadas de políticas públicas

(MATTEI, 2010). Assim, foi criado em 2001 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Também como expressão desse momento, e com certa influência das discussões de desenvolvimento rural promovidas no âmbito desse conselho, no ano de 2003, o Governo Federal cria a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT); assim como o Condraf, essa secretaria também é vinculada à estrutura do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

A SDT recebeu do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) o Projeto de Infraestrutura, que foi transformado em um novo programa do MDA, o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), o qual basicamente transferiu os incentivos ao desenvolvimento municipal para o desenvolvimento de territórios de identidade, com o intuito de reunir esforços e potencialidades de um conjunto de municípios, com vistas ao desenvolvimento rural.

Atualmente a política de desenvolvimento territorial está em fase de consolidação, especialmente no tange aos mecanismos de gestão social. Nesse sentido, Oliveira e Perafán (2012) observaram que o conhecimento da percepção dos atores sociais sobre a gestão social seria importante para o aprimoramento dessa política. É nesse contexto que surge a realização desta pesquisa, que busca explicitar a percepção dos atores sociais sobre os mecanismos de gestão estratégica e gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial. Isto é, pretende responder como se dá a gestão social no âmbito da estratégia de desenvolvimento territorial e como os atores sociais dos territórios rurais percebem a gestão estratégica e a gestão social nesses espaços? Ressalta-se que para a realização dessa pesquisa foi considerado tanto o conceito de gestão social tratado por Tenório (2008), quanto o conceito normativo no âmbito da política de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2005).

Para responder tais perguntas, priorizou-se a pesquisa qualitativa, que tem como uma de suas características a orientação para o processo e não para o resultado, com ênfase no entendimento e não exatamente num objetivo pré-determinado (CASSELL; SYMON, 1994). Nesse sentido, se enfatizou a percepção dos atores por se acreditar, assim como Lustosa (2002) e Oliveira (2006) que o ponto de vista dos diversos atores envolvidos é importante para avaliar processos de indução de desenvolvimento, bem como os processos de gestão estabelecidos nos espaços de planejamento e execução de projetos de desenvolvimento rural.

O trabalho foi realizado primeiramente em Brasília, através de levantamento de informações e de documentos junto a gestores públicos do Pronat<sup>5</sup>. Em seguida foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com dois representantes da coordenação do Colegiado Territorial do território Vale do Rio Vermelho (GO) e com um membro do Colegiado Territorial do território Zona Sul (RS). As mesmas questões foram aplicadas em forma de questionário junto a doze representantes de Colegiados Territoriais dos seguintes territórios: Pólo Colatina (ES), Alto Sertão (AL), Central (RS), Sul (SE), Vale do Ribeira (SP), Baixo Amazonas (AM), Montanhas e Águas (ES), Sudeste (PA), Alto Acre e Capixaba (AC) e Norte (ES). Os resultados das entrevistas e dos questionários foram sistematizados de acordo com o objetivo do trabalho, agregando as informações comuns e mantendo o conteúdo original das falas dos interlocutores.

---

<sup>5</sup> Nome outorgado ao Programa para os Planos Plurianuais – PPA 2004 – 2007 e 2008 a 2011. No PPA 2012 - 2015, Plano Mais Brasil, o Programa passa a ser denominado como Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, dentro do qual há ações do Ministério de Desenvolvimento Agrário, do Ministério de Integração, do Ministério de Meio Ambiente e do Ministério de Trabalho e Emprego.

O artigo está dividido em cinco seções: esta primeira, que é introdutória; a segunda, que apresenta o referencial teórico sobre gestão estratégica e gestão social, bem como a relação entre estes temas; a terceira seção traz o estado da arte da gestão estratégica e da gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial, sobretudo a partir do desenvolvimento do Pronat. A terceira seção discorre sobre a percepção de atores sociais sobre a gestão social e estratégica nos territórios rurais. E, finalmente, a seção cinco apresenta as considerações finais da pesquisa.

## **DISCUTINDO OS CONCEITOS E A RELAÇÃO ENTRE GESTÃO ESTRATÉGICA E GESTÃO SOCIAL**

Nesta seção fazemos referência à gestão de políticas públicas, sobretudo no âmbito de um programa do Governo Federal do Brasil. Para isso, iniciaremos tratando do conceito de gestão que, em uma perspectiva bastante singela e processual Bergue a considera como um fluxo cíclico, virtuoso e recursivo das funções gerenciais de planejamento, organização, direção e controle social de políticas públicas (BERGUE, 2011) ou simplesmente: planejar, executar, monitorar e avaliar as ações de políticas públicas. Ansoff e McDonnell (1993) acrescentam o projeto organizacional como o elemento responsável pela gestão da mudança na organização, mas este será um elemento relevante, na medida que os gestores estejam dispostos a avaliar criticamente a sua própria prática de fazer gestão.

Na visão de Bergue (2011), a estratégia irá se materializar de fato no planejamento estratégico, embora o mesmo reconheça que a ação de produzir planejamentos estratégicos não seja sinônima de gestão estratégica. Assim, ele reitera que não há como pensar em gestão estratégica, nem tampouco em planejamento estratégico sem que se instale um pensamento estratégico. Esse pensamento deve ser pautado principalmente por quatro dimensões: 1) noção de um modelo de pensamento gerencial que alcance o efetivo envolvimento da alta administração; 2) considerando a organização como um sistema complexo e caótico, inserida em um contexto moldado por um conjunto de relações que transcendem os limites da organização, para alcançar a interação com outros órgãos ou entidades que configuram a administração pública; 3) que seus membros compartilham uma aceitação acerca do que são os elementos ou processos essenciais para a geração daquilo que efetivamente caracteriza e legitima a organização como tal perante a sociedade e; 4) orientado para o longo prazo, mas que estabeleça condições para mudança em curto e médio prazo (BERGUE, 2011).

Sendo assim, na visão de Bergue (2011), o conceito de gestão estratégica sugere que se pense a organização<sup>6</sup> como um todo, ou seja, em todas as suas dimensões, como foco no que lhe é essencial para a produção de valor público, relacionada com o seu contexto e orientada para o longo prazo. Isso implica reconhecer os atores sociais como elemento importante na organização, ou seja, é preciso que haja uma política concreta e consistente para envolver institucionalmente os atores no contexto da gestão, pois são estes que deverão operar esse processo. Se não há, minimamente essa garantia, corre-se o risco de inviabilizar todo e qualquer investimento em gestão estratégica.

---

<sup>6</sup> Neste caso estamos considerando todas as organizações de interesse aqui, ou seja, SDT e todos os órgãos colegiados, desde os municipais até os nacionais, passando pelos territoriais, entendendo-se que os mesmos também dispõem de um ambiente organizacional.

Fazendo uma aproximação do conceito de gestão estratégica supracitado com a política de desenvolvimento territorial, entendemos que, especialmente no âmbito do Pronat, para se pensar a abordagem territorial do desenvolvimento rural de forma estratégica, é preciso ampliar o olhar para além da SDT e do próprio Pronat. Desse modo, nos parece que o conceito mais adequado para conectar o todo da estratégia de desenvolvimento territorial é o conceito de gestão social, entendida por Tenório como um “[...] processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública” (TENÓRIO, 2008, p.36). Para esse autor, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, por um gerenciamento mais participativo e dialógico, que garanta um maior diálogo entre sociedade e Estado, no sentido de compartilhamento de decisões.

Assim, a gestão social deve ser orientada pela racionalidade comunicativa, em um contexto em que, segundo Tenório (2008), os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente, em que todos os participantes exponham suas argumentações sobre o tema em debate ou sobre o projeto em construção.

O entendimento de Tenório (2008) de que a gestão social deve promover uma racionalidade comunicativa entre os atores e seus níveis de intervenção, em um contexto onde os atores são considerados sujeitos soberanos na sociedade, implica que a efetividade da mesma se dá somente quando os governos institucionalizam práticas de gestão pública, que permitam ao cidadão participar ativamente de processos de elaboração, execução e avaliação de políticas públicas. Com isso, o referido autor alinha a gestão social ao conceito de cidadania deliberativa. Nesse sentido, Tenório (2008) e Nascimento (2012), ressaltam, entre outros elementos, a participação, a coletividade, a democracia e a cidadania como ideais norteadores das ações de gestão social.

Seguindo essa linha de raciocínio, Tenório (2008) propõe o terceiro setor<sup>7</sup> como uma alternativa para fortalecer o processo de gestão social, no que não há discordância de nossa parte, desde que não signifique desprezar as tecnologias gerenciais oriundas do primeiro setor (quanto ao planejamento e controle social de políticas públicas) e as do segundo setor (quanto à produtividade), mas como propõe Tenório (2008), reconhecendo criticamente a importância da dimensão política, capaz de promover a “[...] intersubjetividade deliberativa das pessoas alicerçada no potencial do sujeito soberano na sociedade, isto é, na cidadania” (TENÓRIO, 2008, p.33).

Nesse sentido, nosso posicionamento é que não é necessário abandonar os elementos de gestão estratégica no âmbito de um programa de governo, como o Pronat. Porém eles não devem ser considerados como algo maior do que a gestão social, e sim, como algo que está relacionado, cada um com sua importância específica. É importante que fique claro que estamos aqui nos referindo a um referencial de gestão estratégica que vem sendo desenvolvido no âmbito da política de desenvolvimento territorial e não no âmbito de uma empresa privada, cujo objetivo principal é aumentar o lucro. A diferença, neste caso, está sobretudo no fato de que a política de governo aqui analisada demonstra um grande esforço por parte dos gestores públicos em fortalecer o processo de participação social e a autonomia

---

<sup>7</sup> Para Tenório (2008) este setor se diferencia dos demais à medida que desenvolve atividades públicas através de associações profissionais, voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil.

dos atores sociais dos territórios rurais no processo de elaboração, acompanhamento e execução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural<sup>8</sup>.

Na visão de Tenório (2008), a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam práticas de gestão pública, que permitam ao cidadão participar ativamente em processos de elaboração de políticas públicas. Processo este, que deve ocorrer desde o seu planejamento inicial, continuando na execução e avaliação de seus impactos sociais.

De um modo mais aproximado da estratégia de desenvolvimento territorial, Furtado e Furtado (2009) oferecem uma análise sobre os modelos e instrumentos para a gestão social dos territórios. Estes autores argumentam que ao se experimentar a redemocratização no final do século passado, buscou-se reformar o Estado, na perspectiva de construir um modelo de gestão pública mais transparente e aberto às necessidades do povo, com uma economia eficiente e serviços públicos competentes. Assim, vislumbram-se dois projetos políticos: um referendado no enfoque gerencial e o outro no societal. “O discurso de ambos é que estão promovendo a democracia no Brasil, porém, na realidade o que se vê é a manutenção do modelo gerencialista, até, nas políticas sociais.” (FURTADO; FURTADO, 2009, p. 80).

A principal diferença da gestão social com relação à gestão gerencialista, conforme destacamos anteriormente, é que a gestão social busca substituir o modelo tecnoburocrático, monológico, por um modelo de gestão participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido também pelos sujeitos sociais, permitindo a prática de constituição de políticas públicas descentralizadoras.<sup>9</sup> Constata-se que autores como Bacelar (2009); Favareto (2009) e Leite e Kato (2009) não deixam clara essa diferença, pois em suas análises a gestão social e estratégica são tratadas da mesma forma que tratam os gestores públicos que preconizaram a estratégia territorial. Não discordamos desse tipo de análise, porém convidamos a academia a problematizar o modelo de gestão social adotado pela SDT, no sentido de conferir maior foco em processos de cidadania deliberativa nos territórios, especificamente ligados à gestão social.

## **A GESTÃO ESTRATÉGICA E SOCIAL NO ÂMBITO DO PRONAT**

As unidades federativas e os territórios, juntamente com a SDT, respondem pelo desenvolvimento da estratégia territorial, através dos espaços de gestão social, que são representados especialmente pelos órgãos colegiados de desenvolvimento rural nos níveis federal, estadual e territorial.

---

<sup>8</sup>As orientações contidas nos documentos institucionais do MDA (BRASIL 2005; 2008) e os resultados divulgados no Balanço da Gestão 2003 -2010 do Pronat permitem constatar que a SDT preocupou-se desde o início do lançamento do Programa em fazer uma proposta política centrada nas pessoas e entendeu o território como objeto de políticas contextualizadas. Os arranjos institucionais como os Colegiados Territoriais e instrumentos de gestão como os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável constituíram-se como as principais ações para alcançar esse propósito. De outro lado, parcerias como universidades públicas executadas via Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) permitiram avançar na operacionalização de um Sistema de Gestão Estratégica (SGE) para o monitoramento e avaliação da política de maneira conjunta entre universidades e instâncias territoriais. Detalham-se na seção seguinte aspectos relacionados com o SGE.

<sup>9</sup>Furtado e Furtado (2009) oferecem uma gama de comparativos entre os modelos da administração pública gerencial e da administração pública societal.

A SDT possui um único programa de governo, o Pronat, que tem como objetivo geral promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que busquem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural (BRASIL, 2005; 2011). Este Programa tem como foco a abordagem territorial do desenvolvimento rural, que está alicerçada em três elementos fundamentais: 1) a instituição do território de identidade, cuja criação parte de elementos de identidade, características geográficas, históricas, sociais, ambientais, econômicas, políticas e institucionais comuns a um grupo de municípios; 2) a constituição de uma “nova institucionalidade,” (DELGADO; LEITE, 2011, p.89) que congregue as organizações da sociedade civil e as esferas do poder público, que é o Colegiado Territorial<sup>10</sup>, o qual deverá executar a gestão social do desenvolvimento territorial; e 3) o planejamento territorial, como manifestação da vontade e da visão de futuro dos atores do território, traduzidos em programas, planos e projetos (BRASIL, 2008).

O conceito de território abordado no âmbito do Pronat considera que esses “são espaços socialmente construídos, que permitem a integração, articulação e concertação entre os diversos atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que neles se manifestam” (COREZOLA; OLIVEIRA; ALMEIDA, 2010, p. 88). Este conceito apoia-se na ideia de espaço, mas não se restringe à delimitação geográfica propriamente dita.

Conforme citado anteriormente, o programa incentivou a criação de um Colegiado Territorial em cada território de identidade, considerando que estes são espaços de integração, articulação e concertação da diversidade de atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que nele se manifestam (BRASIL, 2005). É o espaço responsável pela gestão social do processo de desenvolvimento que se estabelece no território, uma vez que essa institucionalidade reúne representantes do poder público e da sociedade, bem como de empresas privadas, embora a inclusão desta última nos espaços colegiados territoriais ainda seja limitada.

Para a SDT, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para qualificação dos atores. “A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural” (BRASIL, 2011, p. 134). Nessa perspectiva, a SDT construiu um instrumento, o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), como forma de contribuir para a gestão de informação, conhecimento e comunicação dentro dos processos e fluxos de decisões que compõem o Pronat. O SGE tem como objetivo proporcionar ferramentas de informação e comunicação para apoiar a gestão social dos territórios. Além disso, busca promover e facilitar o acesso às informações que subsidiem a gestão territorial; realizar avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; e disponibilizar instrumentos para melhorar a qualidade dos investimentos públicos (BRASIL, 2011).

Os idealizadores do SGE consideram que os atores são usuários e geradores de fluxos de informação e estão classificados em três grandes grupos, de acordo com sua relação e grau de vinculação com os processos da política de desenvolvimento rural. O primeiro grupo corresponde aos atores diretamente vinculados às decisões e práticas das ações e programas

---

<sup>10</sup> Destaca-se que essa é uma denominação genérica que a SDT adotou para as institucionalidades territoriais, idealizadas de acordo com a Nova Economia Institucional (NEI), que orienta a organização de arranjos institucionais, sobretudo com o objetivo de reduzir os custos de transação nas relações econômicas (NORTH, 1990, 1991), embora isso não esteja explicitado nos documentos institucionais do MDA.

que compõem a estratégia para o desenvolvimento rural sustentável, neste caso são a SDT e o Condraf, sendo este composto paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil. O segundo grupo é constituído por atores territoriais, representados especialmente por Colegiados Territoriais, Células de Acompanhamento e Informação<sup>11</sup>, Bases de Serviços<sup>12</sup> e Entidades Parceiras da SDT. O terceiro grupo corresponde aos estudiosos do tema e o público em geral (BRASIL, 2011).

A estrutura do SGE inclui processos que vão desde a gestão do programa, dos projetos apoiados pela SDT até a gestão dos Colegiados Territoriais, de modo a envolver todos os atores do processo de gestão social. Desta forma, ele é estruturado a partir dos fluxos de informações que partem e chegam aos territórios, vindos de entidades parceiras, organizações sociais, instituições regionais, estaduais e federais. Esta informação é processada e regressa aos atores territoriais, com vistas a concretizar a função de apoio à gestão, acompanhamento e controle social da política territorial (BRASIL, 2011).

Entendemos que o ferramental contido no SGE foi concebido levando em conta a gestão social a qual é definida no âmbito do Pronat como sendo o ato de gerir políticas públicas, administrar e cuidar dos interesses sociais, colocando-os em negociação entre diferentes sujeitos, segmentos e agentes institucionais, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão sobre o quê pode ser feito entre o Estado e a sociedade civil. Diante desse conceito a SDT propõe para aplicação nos territórios um esquema, considerado como ciclo de gestão social, que tem como elementos o planejamento territorial, a organização social, a coordenação e o controle social de políticas públicas desenvolvidas nos territórios rurais. Além desses elementos, a política de desenvolvimento territorial propõe quatro princípios da gestão social: 1) participação, ligada ao planejamento; 2) descentralização, ligada à coordenação; 3) democracia, ligada à organização e 4) transparência, ligada ao controle social. Além disso, recomenda processos contínuos de mobilização social e formação de Agentes de Desenvolvimento (BRASIL, 2010b).

A política de desenvolvimento territorial legitima outros espaços de gestão social além das institucionalidades territoriais. É o caso do Comitê de Desenvolvimento Territorial do Condraf<sup>13</sup>, que é coordenado pela SDT, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial da Bahia e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), ambos compostos por representantes do poder público e da sociedade. Ressalta-se que o comitê está mais ligado as ações nacionais do Pronat e os conselhos estaduais mais diretamente às ações territoriais, uma vez que são os responsáveis por homologar os territórios, bem como aprovar os projetos territoriais, antes de os mesmos serem enviados ao MDA.

---

<sup>11</sup> São unidades operativas nos territórios rurais e têm a função de coletar, registrar dados e analisar as informações geradas pela alimentação do SGE, assim como, apoiar a gestão dos colegiados territoriais. As Células estão constituídas por um professor doutor coordenador do Projeto, um professor colaborador, um profissional responsável, em tempo integral, pela Célula e dois estudantes bolsistas. As equipes das Células operacionalizam suas ações graças a uma parceira entre o MDA e o CNPq por meio de um termo de cooperação com vista à seleção de projetos de pesquisa e extensão tecnológica com foco no processo de monitoramento, avaliação e acompanhamento da qualidade dos resultados do Pronat.

<sup>12</sup> As Bases de Serviços Técnicos eram, até 2012, as principais parceiras do PRONAT para a dinamização econômica dos territórios, prestando serviços especializados para o fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários.

<sup>13</sup> Criado em 12 de julho de 2005, através da Resolução N° 54 do Condraf.



Outros espaços importantes são os dos Encontros da Rede Nacional de Colegiados Territoriais (RNCT)<sup>14</sup>, também apoiada pela SDT. Além disso, a SDT também conta com a parceria de entidades da sociedade civil na execução do Pronat.

A gestão dos territórios é promovida pelos Colegiados Territoriais. Essas institucionalidades são responsáveis pelos processos tanto de gestão estratégica, quanto de gestão social. O primeiro é representado pelos processos de construção dos diversos planos territoriais, bem como processos de coordenação, monitoramento e avaliação das ações e projetos territoriais, conforme orientações da SDT. E o segundo é representado, sobretudo, pelas ações de formação e descentralização do poder de decisão relativo ao desenvolvimento.

Os Colegiados Territoriais se orientam pelas resoluções n.º 48 e n.º 52 do Condraf, que na atualidade estão aquém deste tipo de arranjos organizacionais<sup>15</sup>. Com o propósito de suprir este vazio institucional a SDT elaborou um documento (BRASIL, 2010b) para orientar a constituição e funcionamento dos colegiados. Porém, a própria SDT e o Comitê de Desenvolvimento Territorial (SDT, 2008a) reconhecem que os Colegiados Territoriais ainda enfrentam dificuldades para atender tais orientações, visto que cada território se constitui a partir do enraizamento social e institucional dos seus atores e organizações, muitas vezes atribuindo uma maneira muito peculiar de organização do Colegiado Territorial, sua representação e composição.

Sobre a composição destes colegiados, ainda é muito frágil a inserção de segmentos historicamente excluídos de políticas públicas, tais como indígenas, quilombolas, jovens, mulheres, idosos, entre outros. Esse aspecto também é observado pelos próprios atores dos territórios (BRASIL, 2010a) ressaltando que além da inclusão é necessário prestar atenção à qualidade da participação no sentido de institucionalizar uma demanda capaz de ser reconhecida pelo conjunto dos atores. Pode-se concluir que estes segmentos não contam com as ferramentas e informações necessárias para atuar nestes espaços o que ocasiona uma baixa participação e vinculação nas decisões políticas.

A falta de informações oportunas gera maiores limitações no fortalecimento destes segmentos para garantir sua inserção nestes espaços e aprimorar a qualidade de suas decisões em relação às suas prioridades. Por outro lado, esses segmentos que, geralmente, não contam com uma organização com pessoa jurídica são impedidos legalmente de receber recursos de custeio que poderiam contribuir para a realização de processos com vistas ao aumento de sua capacidade técnica. Talvez isso aconteça por haver poucas políticas específicas que garantam o fortalecimento da organização formal deste público, e também pela fragilidade técnica de entidades parceiras do governo, no processo de fortalecimento das organizações sociais.

---

<sup>14</sup>A RNC é composta por todos os Colegiados Territoriais organizados em Redes Estaduais. Participam tanto colegiados de territórios homologados pelos CEDRS quanto os que forem reconhecidos como tais por outras instâncias. A rede assume um formato de rede de governança de políticas públicas, que têm como princípios a negociação, a participação nas decisões e a busca de consenso entre os diferentes setores da sociedade civil e do poder público, devendo se reger pelos princípios da democracia participativa, da horizontalidade, da cooperação, da solidariedade, do respeito ético, da diversidade e pluralidade (BRASIL, 2010a).

<sup>15</sup>A Resolução 48 de 16 de setembro de 2004 Propõe diretrizes e atribuições para os órgãos colegiados de desenvolvimento rural sustentável, nas diferentes escalas de atuação. A Resolução 52 de 16 de fevereiro de 2005 aprova recomendações do Condraf para as institucionalidades territoriais de desenvolvimento rural sustentável.

Frente à composição dos colegiados estudados, outro aspecto que chama a atenção é a divergência que existe em relação às proporções entre os representantes do poder público e da sociedade civil. Segundo o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tal proporção deveria ser paritária e o colegiado deveria possuir representantes públicos do nível municipal, estadual e federal, condição indispensável para a alocação dos recursos por parte dos diferentes ministérios vinculados a esse programa. De outro lado, segundo os resultados da primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, a proporção deveria corresponder a um terço de representantes do poder público e dois terços da sociedade civil. Porém não é exatamente isso que se observa na relação de organizações apresentadas pelos atores territoriais que coordenam ou assessoram os Colegiados Territoriais.

Por meio de observações diretas nos territórios, constata-se que os atores territoriais não concordam com a orientação do PTC alegando que o poder público exerce maior poder e controle sobre as decisões destes espaços colegiados sendo necessário equilibrar tal situação com um número maior de representantes da sociedade civil<sup>16</sup>. Também é problemática a compreensão sobre o papel dos órgãos colegiados, em particular aqueles conselhos municipais que participam do Colegiado Territorial. Geralmente, para efeito de paridade, eles são classificados de acordo com a organização do representante titular no colegiado. Isto é, se o representante de um determinado conselho municipal é oriundo de um órgão público, então este conselho irá ser classificado no Colegiado como representação do poder público, o que não é correto se se levar em conta que uma instância colegiada não representa esta ou aquela organização e sim o conjunto de organizações públicas e da sociedade que a conformam.

De igual forma existe pouca clareza sobre o papel e funções das estruturas que conformam o Colegiado Territorial, quais são: o Plenário, Núcleo Técnico, Núcleo Dirigente e Câmaras Técnicas. Em alguns casos, os Núcleos Técnicos se sobrepõem ao Plenário e ao Núcleo Dirigente, quando deveriam ser demandados por essas instâncias para, como seu nome o indica, assessorias técnicas. Em outros, a Coordenação (ou Executiva), ligadas ao Núcleo Dirigente dos Colegiados Territoriais criam estruturas centralizadas de poder, que vão se perpetuando em suas funções e assumem uma postura de “donos” (SDT, 2008b) dos colegiados. Da mesma forma, ocorre que organizações que são contratadas para fazer a gestão de recursos destinados pela SDT para o território assumem uma postura de controle das ações desse Colegiado e concentram as decisões em relação ao mesmo, desviando-se de suas funções como colaboradoras.

Para resolver estes tipos de distorções no funcionamento do Colegiado a SDT tem optado por alternativas operativas como, por exemplo, incorporar os núcleos técnicos às câmaras temáticas. Mas, tais câmaras também têm o mesmo problema em relação à clareza de seu papel dentro do Colegiado. Sobre este assunto em particular a SDT definiu o papel dessas instâncias, bem como dos comitês setoriais, orientando que os mesmos devem ter um caráter amplo, possibilitando a participação de quem se interessar pelo desenvolvimento territorial. Isto é, grupos autônomos, movimentos especificamente estruturados, organizações governamentais e não governamentais, com o seguinte papel: apoiar e contribuir com o processo de organização e articulação dos diversos segmentos sociais em âmbito territorial;

---

<sup>16</sup> É importante mencionar que dos 164 territórios rurais atendidos pelo Pronat até dezembro de 2012, 120 desses territórios foram incorporados ao Programa Territórios da Cidadania sem alterar as orientações para sua operação, isto é, Colegiados Territoriais e Planos Territoriais acrescentando à sua gestão a elaboração de uma Matriz Interministerial de Ações e, em muitos dos casos, ampliando sua base de participação a qual, de igual forma, foi incorporada nos registros e ações de acompanhamento do Pronat.

mobilizar, articular, organizar, discutir e encaminhar demandas de interesse de segmentos tradicionalmente excluídos das ações e políticas de desenvolvimento; aprofundar e ampliar discussões em torno de temáticas específicas e relevantes para o processo de desenvolvimento do território; propor, acompanhar e monitorar projetos específicos para o território, bem como atividades de planejamento, formação e sistematização relacionadas aos temas que lhes são pertinentes, apresentando às instâncias do Colegiado Territorial os resultados de suas ações (BRASIL, 2010b).

Em geral, constata-se através das entrevistas com gestores e das visitas aos territórios, que o funcionamento dos Colegiados Territoriais é bastante diversificado em todo o país encontrando-se em alguns deles inovações institucionais, como a criação de outras estruturas diferentes às que define o Condraf e a SDT, mas que se adequam de melhor forma às realidades locais. De outro lado há Colegiados que operam seguindo as orientações do nível federal e outros que, ainda enfrentam muitas dificuldades para operar, sendo ativados quase que exclusivamente em momentos que são disponibilizados incentivos por parte do governo federal, como são os recursos outorgados por meio das convocatórias da SDT ou do PTC.

Estes aspectos relacionados com a estrutura dos Colegiados, sua organização e planejamento estão, sobretudo, ligados aos processos de gestão estratégica e os aspectos relacionados com a coordenação ou governança estão relacionados com a gestão social. O que se pode constatar é que nos processos de desenvolvimento territorial, tanto os aspectos operativos como políticos estão fortemente ligados, reconhecendo que ao se focar na gestão social, os colegiados também realizam, de forma tímida, processos mais dinamizadores de ações sociais e políticas, capazes de aumentar a capacidade dos atores territoriais para o fortalecimento da cidadania.

Nesse sentido, constata-se através das entrevistas, que uma das ações que parece ser a mais importante para os atores territoriais é a definição de projetos territoriais, a partir de recursos públicos descentralizados pela SDT. Este tipo de incentivo tem sido a principal forma da secretaria para promover a coesão entre os atores territoriais a partir das decisões que devem ser tomadas para ser beneficiados por tais recursos. Igualmente, a SDT apoia os territórios com recursos para a assessoria técnica e metodológica,<sup>17</sup> bem como na formação de Agentes de Desenvolvimento.

Atualmente os colegiados territoriais dispõem de um recurso para capacitação, mas em geral essa capacitação não acontece de acordo com a demanda principal dos atores territoriais que, segundo resultados dos últimos encontros de colegiados territoriais (BRASIL, 2008; 2010a), deveria estar focada na formação política dos atores territoriais.

Um avanço nesse sentido foi a criação da Rede Nacional de Colegiados Territoriais em 2008, que tem funcionado como um importante espaço de gestão social e sob os princípios de uma rede de governança a qual, pela sua própria condição de ser um espaço de coordenação e ações cooperativas entre os atores sociais, econômicos e institucionais,

---

<sup>17</sup>Anteriormente essa assessoria era também realizada por técnicos contratados pela SDT que executavam suas ações desde os governos estaduais. Na atualidade os assessores estaduais não são mais contratados pela SDT, mas existem parcerias com governos ou entidades que fazem este tipo de contratação para apoiar as ações de desenvolvimento territorial. Os assessores territoriais estão ligados aos Colegiados Territoriais, via entidades parceiras da SDT, que dispõem de recurso financeiro dessa secretaria para efetuar essa contratação a partir de um processo público, juntamente com o Colegiado Territorial.

expressando a capacidade de um território para gerir os assuntos públicos (DALLABRIDA, 2006; 2007), implica processos contínuos de formação e ação para sua consolidação. Ainda, depois de quatro anos de sua constituição é cedo para falar dos resultados desta rede, mas um aspecto que é ressaltado pelos atores vinculados à estratégia territorial é o risco deste tipo de estruturas se converterem em espaços de poder que reproduzam o que elas próprias estão querendo combater.

## **PERCEPÇÃO DE ATORES SOCIAIS SOBRE A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Essa seção apresenta a percepção dos atores envolvidos com a política de desenvolvimento territorial nos territórios pesquisados. Os atores entrevistados estão identificados com seus nomes reais, na medida em que são apresentadas as suas percepções, descritas na linguagem original dos mesmos.

Nessa perspectiva, o processo de gestão estratégica é visto como positivo e importante pelos atores territoriais. Na visão deles, permite conhecer o sentido das estruturas colegiadas e, principalmente, a abordagem territorial. Participar desta experiência é vista como inovadora, o que tem permitido que os atores territoriais compartilhem experiências, ampliem as relações em nível de rede nacional (envolvendo todos os territórios), bem como o processo de participação social. O anterior tem contribuído no comprometimento e integração à gestão e com o sentimento de pertencimento a esse processo. “Envolver os atores locais é extremamente importante para que as estratégias da gestão possam ser efetivadas” (Maria Emília Brumatti, Pólo Colatina, ES, 2011). Por outro lado “a gestão social é a base para a gestão estratégica, que tanto planeja quanto implanta as ações, monitora e avalia os resultados” (Carla Rech, Zona Sul, RS, 2011).

Muito interessante do ponto de vista da transparência na questão da realidade de cada Território, com a possibilidade de acesso ao sistema, com informações de como está instituído cada Colegiado, suas atuações, ações e resultados, que servirão para intercâmbio de experiências em nível nacional [...] (Tânia Maria da Silva, Vale do Ribeira, SP, 2011).

Os atores territoriais consideram que a gestão social está relacionada com os processos de gestão estratégica, e é importante e expressiva, sob diversos aspectos. Essencialmente, pode-se destacar o aspecto de participação na gestão das ações propostas, permitindo que a organização, a priorização e o acompanhamento operacional destas ações sejam efetivos e qualificados. Essa participação na gestão é favorecida pelo incremento de técnicas, conhecimentos e também maior autonomia no processo de tomada de decisões. Essas decisões impactam no uso adequado e democrático dos recursos públicos, bem como na distribuição do poder ao incluí-los nas decisões de políticas públicas, tornando-os sujeitos do processo.

A gestão social favorece a aproximação entre as organizações públicas e as entidades da sociedade civil, e promove o comprometimento para com as estratégias e definições dos territórios. No entanto, cabe ressaltar que o processo de gestão social nos territórios ainda exige esforços para consolidá-lo como umas das bases dos processos de desenvolvimento.

[...] A gestão social aproxima e também disciplina e inclui entes, organizações e instituições afins e diversas, num ambiente aglutinador e pactuador de estratégias e

definições. [...] Os próprios entes do território e suas populações em geral poderão aprender na prática, o que é gestão social, através dos processos de gestão estratégica, e começará a se interessar em se inserir nos espaços de discussão e pactuação de ações, em prol do desenvolvimento regional incluyente e sustentável (Tânia Maria da Silva, Vale do Ribeira, SP, 2011).

Sobre os avanços no Pronat a partir da implantação do SGE, boa parte de nossos interlocutores afirmam que têm uma relação recente com o sistema, portanto ainda não identificaram os avanços que este processo pode incidir sobre o mesmo. Aparentemente, reconhecem que a ferramenta será importante, porém será preciso avaliar os resultados a médio ou longo prazos.

Outra observação é de que os avanços poderiam ter sido maiores se esta ferramenta tivesse sido utilizada por todos, especialmente considerando que as informações são trocadas mais entre a rede dos colegiados. O acesso às informações é prejudicado por questões estruturais dos colegiados como, por exemplo, a indisponibilidade de acesso à internet e outros recursos e também pela carência de suporte aos colegiados territoriais para o acesso e inserção das informações no SGE.

Um aspecto positivo apresentado pelos interlocutores é a possibilidade de acompanhar o andamento das propostas técnicas dos territórios durante sua tramitação, tornando a gestão mais transparente e participativa. Por outro lado, os principais problemas citados para o funcionamento adequado do SGE estão relacionados à demanda por suporte técnico e operacional do próprio sistema, incluindo a demanda por pessoal qualificado ou um programa de capacitação específica e que atue de forma permanente nos territórios.

Sobre os principais problemas de suporte e de recursos humanos, os atores territoriais citam pelo menos sete: 1) Problemas técnicos e operacionais do sistema; 2) Rotatividade das pessoas treinadas; 3) Atividade realizada de forma voluntária; 4) Falta recurso para mobilidade dos agentes no território; 5) Capacitação de pessoas do colegiado (Núcleo Técnico), dos técnicos da delegacia do MDA (ter pelo menos uma pessoa responsável pelo processo em cada delegacia) e outras pessoas para utilizar o Sistema; 6) Ausência de um profissional específico para alimentar o SGE (função da assessoria técnica do Colegiado Territorial; 7) Falta orientação e formação para alimentar o sistema.

Sobre os problemas de comunicação e acessibilidade, destacam-se: 1) Necessidade de estar conectado à internet para o uso do sistema, não há acesso à internet aos beneficiários do sistema; 2) A demora das organizações e de membros do Colegiado em fornecer as informações solicitadas, e de obter os dados da composição dos Colegiados; 3) Maior divulgação do Sistema; 4) Desconhecimento, por parte dos beneficiários da existência do Sistema; 5) Interlocução com o poder público (proponente do projeto) seja a esfera municipal e/ou estadual é um processo desgastante, principalmente para as prefeituras, pelo tempo que estes processos de discussão e decisões podem levar. De outro lado, neste âmbito do poder público pode-se constatar uma baixa qualificação para a elaboração de projetos o que leva a demandar da SDT apoio e acompanhamento na elaboração dos projetos que possa ir além de um manual; 6) Alguns dos atores sociais do território têm dificuldade de acesso ao SGE e 7) O Sistema é pouco utilizado pelo colegiado.

Quando perguntado aos atores sociais se o SGE facilita o processo de planejamento dos territórios, de maneira geral, os atores percebem que o SGE poderá chegar a facilitar o

processo de planejamento estratégico e operacional dos territórios. Porém, devido aos problemas na sua implantação, acreditam que este processo poderá ser melhorado, pois o SGE ainda não é utilizado na sua totalidade (benefícios técnicos e gerenciais do sistema) e nem todos os territórios o tem implantado.

Os interlocutores dessa pesquisa acreditam que, a partir do momento em que os atores iniciarem o uso adequado da ferramenta, no sentido de acessar as informações disponíveis e utilizá-las para orientar suas decisões em relação às ações para o desenvolvimento dos territórios rurais promoverá maior participação e envolvimento social (Maria Emília Brumatti, Pólo Colatina, ES, 2011). Devido à possibilidade de acesso e ampliação das informações, facilitará no acompanhamento dos processos de atuação do Colegiado e em aprofundar-se em cada micro região, compreender as demandas necessárias e viáveis para o planejamento, bem como as práticas necessárias a sua operacionalização (Tania Maria da Silva, Vale do Ribeira, SP, 2011).

Para alguns atores, os Colegiados Territoriais não possuem um sistema eficiente de monitoramento das ações do Pronat, ou que este mecanismo não está suficientemente implantado ou sendo utilizado adequadamente. Outros entendem que a elaboração e o encaminhamento dos projetos contam com as orientações para o monitoramento e avaliação que são de conhecimento de todos, mas a execução e implantação ficam a cargo de alguns dos envolvidos.

Inclusive no Território Central/RS foi elaborado um edital com regras bem claras sobre os projetos, onde é feita uma avaliação destes com critérios pré-estabelecidos e do conhecimento de todos. Quando da execução e implantação fica a cargo da prefeitura e dos beneficiários monitorarem (Claudio Fernando Cunha, Central, RS, 2011).

Assim, dentre os principais limites apresentados, consideram que esse sistema deverá ser mais eficiente e de amplo acesso pelos atores envolvidos, e para isso precisará de melhorias. Os recursos para a realização do monitoramento e a informação sobre o papel dos atores que desempenham esta ação precisa ser comunicada entre os parceiros.

Em alguns casos, outra vez a infraestrutura disponível para a atividade aparece como limitante para o sistema em função da disponibilidade de recursos para a realização destas ações. Contudo, em alguns Colegiados, este sistema de monitoramento e avaliação está em implantação, inclusive com apoio de parceiros (como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa), avançando no “estabelecimento de metas, prazos, responsabilidades, planejamento, monitoramento e avaliação” (Marília Andrade Fontes, Sul Sergipano, SE, 2011). Ressalta-se que dentre os avanços estão a

preocupação atual de entes envolvidos nas ações do Território em buscar fontes de recurso para garantir as ações do Colegiado, inclusive às de acompanhamento e monitoramento junto à assessora, e avaliação nas câmaras temáticas e núcleo diretivo (Tânia Maria da Silva, Vale do Ribeira, SP, 2011).

Outro avanço aponta que há a formação de uma comissão que visita e monitora os projetos executados, permitindo que as informações sejam posteriormente avaliadas, contribuindo para a execução, qualificação e continuidade do processo de monitoramento e avaliação. Também foi comentado por um ator territorial que o SGE facilita o acesso e acompanhamento por qualquer cidadão.

A partir do momento que se começa criar as corresponsabilidades dos atores do território, envolvendo-os num processo de autogestão através da gestão social, as coisas começam a dar certo e as estratégias são implementadas (Maria Emília Brumatti, Pólo Colatina, ES, 2011).

Com relação à gestão social, os atores sociais a percebem como processos de transparência, democratização e autonomia na tomada de decisões, ampla participação e controle social, é compreendida como essencial e fortalecedora da sustentabilidade do Pronat e da estratégia territorial. Esses atores percebem a relevância da gestão social e acreditam que, apesar dos desafios na sua implantação, é considerada como a estratégia mais adequada para a o envolvimento e engajamento dos atores e parceiros na execução do Pronat e de todas as estratégias territoriais.

Apesar dos grandes desafios a serem superados, a gestão social com eficácia e efetividade é a única alternativa para a consolidação da estratégia territorial, pois isto garante a inserção permanente das demandas dos agricultores familiares no âmbito territorial. Contudo, para que a gestão seja eficaz é condicionante o fortalecimento interno das organizações sociais e, na estrutura territorial, aprimorar a função/condição da representação no sentido de promover a interlocução do território com a base e vice versa (Carlos Antonio Lopes Teixeira, Juparanã, ES, 2011).

Com certeza havendo gestão social as demandas para o Pronat serão mais estruturantes e conseqüentemente isto fortalece a sustentabilidade do mesmo. A estratégia territorial por sua vez se confirma cada vez mais viável, e se fortalece, pois ambos estão interligados, haja vista que o Pronat envolve a estratégia territorial em seu conteúdo (Tânia Maria da Silva, Vale do Ribeira, SP, 2011).

Com relação à gestão dos projetos territoriais (Proinf), os atores territoriais compreendem essa gestão como o conjunto de procedimentos que visam a implantação de um projeto territorial, incluindo o planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação das ações dos projetos e as ações realizadas pelos membros do colegiado junto aos órgãos de fomento e execução dos projetos e das políticas públicas. No entanto, para os assessores territoriais Tarcirlei Mariniello de Brito, do Pólo Colatina (ES), e Zelindo Covre, do Território Norte (ES), a gestão do Proinf refere-se ao monitoramento dos projetos.

Em relação à gestão do Proinf, são listados os seguintes avanços percebidos pelos atores territoriais: 1) Melhoria na qualidade dos projetos; 2) Empoderamento da sociedade civil; 3) Melhor aproveitamento dos recursos; 4) Maior clareza nos projetos, nas ações, no regramento e na legislação; 5) Projetos mais exequíveis, e que complementam outros já existentes; 6) a elaboração de Plano de Providência; 7) Os projetos estão cada vez mais territorializados; 8) Maior integração entre os diferentes atores envolvidos na implementação dos projetos, fortalecendo as reflexões sobre a gestão e maior comprometimento dos gestores das prefeituras municipais depois que a SDT passou a acompanhar mais de perto o andamento da execução dos projetos através da equipe da DFDA, junto à assessora técnica territorial.

Apesar dos avanços listados acima, os atores apresentam visões antagônicas no que se refere à execução dos projetos. Por um lado, alguns consideram que houve avanços no que concerne a participação da sociedade civil e na aplicação dos recursos que passam a ser empregados em projetos mais exequíveis. No entanto, apesar de citarem avanços na gestão do Proinf, nossos interlocutores ressaltam que estes ainda são poucos e que há diversos problemas a serem resolvidos para que de fato haja mais resultados positivos.

As reclamações recorrem sobre a atuação dos gestores das prefeituras municipais e do governo estadual. De acordo com alguns interlocutores, a falta de comprometimento dos gestores municipais na implementação dos projetos e na continuidade das ações é fator limitante para sua concretização e por isso deve ser superado. Um dos atores consultados cita que a dificuldade de diálogo com os técnicos e gestores da prefeitura está relacionada com a dificuldade de compreensão destes sobre a proposta de gestão do território. Outro considera que os gestores públicos veem a proposta de desenvolvimento territorial como ameaça à estrutura de poder político, resultando em falta de empenho dos mesmos na implementação dos projetos.

A Assessora Territorial do Vale do Ribeira, SP, relata que a aproximação com a SDT através da participação direta dos técnicos desta secretaria em atividades no território foi crucial para a mudança de comportamento dos gestores municipais, entidades executoras e beneficiários, como pode ser visto a seguir:

[...] a partir da iniciativa da SDT/MDA, não só de cobrar mais a CTAF, mas enviar os técnicos da DFDA, para acompanhar o trabalho da assessora em algumas visitas pelo território, podendo representar o MDA, as posturas mudaram tanto nas prefeituras, quanto nas entidades executoras e beneficiárias dos projetos. Despertou maior responsabilidade, e animou os processos que levam a gestão do Proinf (Tania Maria da Silva, Território Vale do Ribeira, SP, 2011).

Há reclamações também em relação aos aspectos burocráticos da implantação dos projetos e da morosidade inerente às tramitações legais (principalmente nas agências bancárias) e à implantação, ressaltando a necessidade de suporte técnico. Apesar das críticas, os atores territoriais parecem compreender que a melhoria na gestão é processual e reforçam a necessidade de se discutir a gestão e as ações nos territórios de forma contínua.

Além dessas problemáticas, a Assessora Técnica Territorial do Vale do Ribeira, SP, alerta para o fato de que os avanços observados na gestão do Proinf podem ser incipientes e frágeis, sendo necessárias ações que fomentem o fortalecimento desses avanços:

Este ainda é um processo novo na prática dos territórios, e aqui no Vale do Ribeira, dada a questão cultural, as mudanças de mentalidade e de hábitos na maioria das vezes, acontecem de maneira muito lenta. Então, a falta de atuação da assessora em conjunto com a equipe da DFDA seria com certeza uma ameaça a esses avanços, que ainda podem ser considerados recentes, portanto, não enraizado nas práticas das pessoas e instituições. O Colegiado territorial agora em fase de renovação de seus membros, também tem que assumir seu papel para que a gestão se torne uma prática dos entes envolvidos com os projetos, e aconteça naturalmente como parte integrante da execução e vida de cada projeto (Tania Maria da Silva, Território Vale do Ribeira, SP, 2011).

Os atores territoriais consideram como ameaças aos avanços alcançados na gestão do Proinf o baixo número de projetos apresentados pela diversidade dos atores sociais, bem como pelo próprio colegiado. A maioria desses atores não tem a prática da elaboração de projetos institucionais, o que dificulta o processo de integração de demandas territoriais e a formatação de projetos consistentes. Citam também a falta de autonomia política, de recurso, de agilidade do agente financeiro e de participação social, além de dificuldades na participação do poder público municipal. Assim como o fato de não existir um marco legal para esta política e a baixa referência a ações exitosas que possam servir de motivação ou aprendizados entre os territórios. As informações mais divulgadas sobre a gestão do Proinf



são os projetos que não se cumprem, obras paralisadas, orçamentos reduzidos, redundância de ações. Há pouca visibilidade das ações territoriais o que pode indicar a pouca prioridade do Governo Federal, ou até omissão do MDA/SDT, para divulgar esta estratégia e seus casos de sucesso.

Para não retroceder nos avanços alcançados, as sugestões dos atores ressaltam o fortalecimento da gestão compartilhada associada à descentralização das ações dos gestores municipais; a adoção de planos territoriais e canalização dos recursos via território, bem como o investimento na capacitação dos atores para que compreendam o fluxograma de funcionamento do empreendimento.

Em algumas falas ressalta-se que para o projeto ter continuidade é preciso que prefeituras e sociedade civil estejam em sintonia, evitando disputas e focando em ações para o desenvolvimento, que deve melhorar a comunicação entre colegiado, Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o MDA (facilitando o esclarecimento de dúvidas). O repasse de recursos é outro limitante em quase todos os territórios. Relata uma das entrevistadas que para superação das limitações é necessário

Uma ação imediata do MDA/SDT (de Brasília) nas prefeituras, uma ação clara do governo Dilma que dê certa obrigatoriedade ao município de participar dos territórios, e também o estado (a baixa participação atrapalha muito o processo de desenvolvimento). [...] Além disso, ações urgentes da SDT, mais contato, mais agilidade, mais disponibilidade para orientar, acompanhar os territórios (Marília Andrade Fontes, Sul Sergipano, SE, 2011).

O relato dessa assessora contrapõe a afirmação de um membro do Colegiado de um território no Amazonas a respeito da operacionalização da política territorial na Região Nordeste em comparação com a forma como tem sido realizada na Região Norte. Diz ele:

Observo que na região Nordeste, os avanços têm andado muito mais rápido, acredito eu que seja por conta da compreensão e aceitação dos gestores públicos dos municípios e dos Estados. Com isso, os projetos já estão contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Principalmente os das áreas rurais. Enquanto, que territórios da região Norte, ainda estão muito aquém de alcançarem os objetivos que a SDT/MDA está propondo. Projetos que foram discutidos, aprovados e que criaram grandes expectativas nos Colegiados ainda não foram implementados, muito menos atingiram a população que historicamente foi excluída em nossos territórios. Por outro lado, acreditamos que esta forma de fazer o desenvolvimento é fundamental para o fortalecimento de nossos territórios (colegiados). Construção dos PTDRS e muitas outras conquistas (Jair Rodrigues Arruda, Baixo Amazonas, AM, 2011).

Esse contraste pode significar falta de interação entre os territórios das macrorregiões brasileiras? Caso sim, talvez encontros que reunissem coordenadores e assessores territoriais das diversas regiões brasileiras poderia ser espaço de diálogo e troca de experiência que favoreceria reflexões acerca dos fatores limitantes e dos desafios a serem superados para melhor eficácia da política territorial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um modelo de gestão participativa, com foco na abordagem territorial, é importante que todos os membros diretivos das institucionalidades territoriais saibam planejar de forma estratégica, assim como elaborar propostas, administrar de forma responsável e monitorar ações e projetos, mas também é importante que sejam levados em consideração elementos de gestão social, tais como: inclusão social, inclusão produtiva, garantia de acesso a direitos básicos e formação para uma participação consciente e efetiva nos processos de desenvolvimento dos territórios de identidade.

A SDT apoiou a constituição da RNCT e continua apoiando o seu desenvolvimento e funcionamento, por entender que a mesma é fundamental para fortalecer o processo de desenvolvimento nos territórios de identidade, sobretudo dos Colegiados Territoriais. No entanto, não a considera no seu planejamento estratégico. O ideal é que a SDT incorpore a participação de representantes da rede no seu planejamento, assim poderá fazer com que o planejamento estratégico da RNCT se comunique com o planejamento estratégico da SDT.

Com relação às diversas instâncias de gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial no Brasil, destaca-se o Comitê de Desenvolvimento Territorial do Condraf, o qual poderia ter uma maior representatividade e proximidade às realidades territoriais ao incluir na sua estrutura representantes da RNCT, o que poderia ampliar a possibilidade de essa instância ser de fato plural e representativa da diversidade rural do Brasil.

Sobre a RNCT, torna-se essencial investir no fortalecimento do capital social, como forma de aumentar a capacidade de atuação em rede, de maneira mais organizada, integrada e planejada. Os componentes dessa rede demonstram uma grande dificuldade em se apropriarem do planejamento que eles próprios elaboraram. Com isso, é provável que encontrem dificuldades para executá-lo, e mais ainda para acompanhar a sua execução.

Com relação à gestão social nos territórios observa-se, a partir da percepção dos atores e da leitura dos documentos citados neste artigo que, em geral, não há um aprofundamento sobre a qualidade da participação nos Colegiados Territoriais. Geralmente ela aparece como se o seu sucesso fosse algo dado. Não temos dúvidas da grande dimensão que tem a criação desses Colegiados e do grande avanço na participação de grupos organizados da agricultura familiar no processo de desenvolvimento territorial, mas, assim como Dagnino (2004), questiona-se a representatividade da sociedade que, segundo a autora, costuma haver um deslocamento no seu entendimento, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil.

Para citar um exemplo dado por Dagnino (2004), no caso das organizações não governamentais (ONG), essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem, ou seja, se elas trabalham com comunidades étnicas ou com agricultores familiares, muitas vezes passam a ser vistas pelo Estado como representantes destes segmentos sociais, mesmo sem fazerem parte dos mesmos. Do mesmo modo, muitas ONG passam também a se ver como representantes destes segmentos, “[...] num entendimento particular da noção de representatividade” (DAGNINO, 2004, p.101).

Essa situação é provável que aconteça nas relações de parceria dos Colegiados Territoriais com ONG dos territórios que geralmente são proponentes de projetos de custeio de ações territoriais, que são financiados pela SDT/MDA. Mas não se pode fazer tal afirmação, porque a pesquisa não chegou a esse nível de aprofundamento. Sabe-se que ocorrem muitos casos de parceria com ONG nos territórios e, inclusive no âmbito nacional através da SDT. Neste caso, considerando o argumento de Dagnino (2004) é importante a atenção dos Colegiados e da SDT para as parcerias que exijam algum tipo de ação relativa às questões de representatividade social.

Em geral, constata-se que a política de desenvolvimento territorial incorpora elementos de gestão social, quando incentiva, ou legitima a criação de diversos espaços de discussão e coordenação, além dos Colegiados Territoriais, como é o caso dos CEDRS e do Comitê de Desenvolvimento Territorial do Condraf, ambos com participação da sociedade civil e com poder de decisão sobre as ações a serem desenvolvidas nos territórios. Porém, analisando a parceria da SDT com entidades da sociedade civil para execução do Pronat nos territórios, constata-se que a gestão social ainda é frágil, uma vez que as entidades acabam por executar um projeto que, por mais que elas simpatizem ou se apropriem desses projetos, na maioria das vezes não se sentem donas e coparticipes na concepção dos mesmos e sim meras executoras de uma estratégia que foi planejada quase que exclusivamente pela SDT/MDA.

Analisando a percepção dos atores sociais constata-se que os mesmos veem a gestão social de um modo diferente da percepção dos gestores públicos que preconizaram a política de desenvolvimento territorial. Porém, os atores territoriais também apresentam em suas percepções os elementos da gestão social (planejamento, organização, coordenação, controle social) apresentados nos documentos oficiais da SDT/MDA, que estão muito próximos das etapas da gestão estratégica. Certamente isso acontece porque tais atores foram formados pela cartilha da SDT/MDA, que organizou as ações de desenvolvimento territorial nos territórios a partir dos temas: planejamento, organização, coordenação e controle social. É importante frisar que há uma dificuldade em efetivar os princípios que se orientam por um processo de gestão social, isto é, o princípio da cidadania deliberativa. As dificuldades relatadas pelos atores territoriais demonstram uma contradição entre a base referencial dessa gestão e a ação real.

Como é enfatizado por Oliveira e Valencia (2012), em um modelo de gestão participativa, com foco na abordagem territorial, é importante que todos os membros diretivos das institucionalidades territoriais saibam planejar de forma estratégica, assim como elaborar propostas, administrar de forma responsável e monitorar ações e projetos, mas também é importante que sejam levados em consideração elementos de gestão social, tais como: autonomia, inclusão social, inclusão produtiva, garantia de acesso a direitos básicos e formação para uma participação consciente e efetiva nos processos de desenvolvimento dos territórios rurais.

Um dos grandes desafios que se apresenta a estes novos arranjos institucionais é a capacidade de (em primeira instância) articular cada um dos passos que são definidos num ciclo como o proposto pela SDT, mas, além disto, garantir que as decisões que sejam tomadas contribuam com o desenvolvimento dos territórios rurais.

Uma estratégia inovadora de desenvolvimento territorial rural como a proposta pela SDT implica arranjos institucionais e organizacionais igualmente inovadores. Não é possível

alcançar os resultados propostos sem modificar as formas de gerenciar os assuntos públicos (VALENCIA, 2007).

A proposta técnica e instrumental da SDT aproxima-se significativamente à retórica territorial e da gestão social. Mas, ainda não há evidências contundentes da consolidação das instâncias territoriais constituídas e da execução de ações, de maneira autônoma, por parte das mesmas. Um dos fatores que pode explicar essa situação é a maneira de sensibilização e mobilização implementadas para dar início ao ciclo da gestão social nos territórios. Vários autores, entre eles Leite (2010) e Favareto (2008) analisam este processo. Os atores territoriais convocados para a constituição dos Colegiados são motivados mais pelos recursos para financiamento de projetos e menos para a constituição de um projeto de desenvolvimento territorial.

Por fim, considera-se importante o estudo da percepção dos atores sociais envolvidos com a política de desenvolvimento territorial, pois aponta que em um modelo de gestão participativa, com foco na abordagem territorial, é importante que todos os membros diretivos das institucionalidades territoriais (Colegiados) estejam preparados para realizar o planejamento territorial, bem como a organização de atores sociais e de espaços onde deverá ocorrer a gestão social com vistas ao desenvolvimento territorial rural. É nesse sentido que os atores sociais aqui pesquisados entendem que a gestão social interage com a gestão estratégica. Porém, estes atores se referem a uma gestão estratégica adaptada para o setor público, em que a participação social é o elemento imprescindível para a promoção do desenvolvimento, que deverá ser coordenado de forma compartilhada entre representantes da sociedade e do poder público.

## REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. Igor e McDONNELL, Edward J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR et al. (Orgs.) **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BACELAR, T. Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multidimensionalidade: uma visão a partir do Brasil. In: **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009. p. 35-51. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 10).

BERGUE, S. T. **Modelo de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Série Documentos SDT, n.1).

\_\_\_\_\_. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**. Brasília: MDA/SDT, 2008.

\_\_\_\_\_. **IV Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais**. Brasília: MDA/ SDT, Relatório, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Colegiados territoriais**: guia para a organização social dos territórios. Brasília: MDA/ SDT., 2010b. (Documentos de Apoio, n.5).

\_\_\_\_\_. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais PRONAT**: balanço da gestão 2003-2010. Brasília: SDT; MDA, 2011.

CASSELL, C.; SYMON, G. **Qualitative methods in organizational research**. London: Sage Publications, 1994.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. Campina Grande, PB, **Revista Raízes**, v.28, p. 87-96, 2010.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: **Anais do III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2006, Santa Cruz do Sul.: EDUNISC, v. 1, 2006. p. 1-19.

\_\_\_\_\_. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. **Sociedade, contabilidade e gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2007.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da Política de desenvolvimento territorial. In: **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 89-130. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14).

FAVARETO, A. **Três instantâneos sobre a gestão social do desenvolvimento territorial nos anos 2000**: notas para um balanço. Trabalho apresentado no III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, Fortaleza, 2008.

\_\_\_\_\_. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: Dos conselhos municipais de desenvolvimento rural aos Territórios da Cidadania. In: **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA. 2009. p. 53-70. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.10).

FURTADO, R.; FURTADO E. Modelos e instrumentos para gestão social dos territórios. In: **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA. 2009. p. 71-94. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 10).

LEITE, Sergio. **Governança das políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil**, 2010. Documento de Trabalho. [Texto disponibilizado pelo autor].

LEITE, S. P.; KATO, K. Desafios dos processos de gestão social e proposições de política. In: **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA. 2009. p. 95-146. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 10).

LUSTOSA, P. H. Avaliação da indução de desenvolvimento local sustentável: uma proposta de metodologia. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 175-193.

MATTEI, L. **Institucionalidade e protagonismo político: os 10 anos do Condraf**. Brasília: MDA, CONDRAF, 2010.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.1, p. 97-112, 1991.

\_\_\_\_\_. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Tradução de Elizabete Hart.. Instituto Liberal. 1990. (Série Ensaios & Artigos).

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

OLIVEIRA, C. D. S., KATO, M. S. A., Veiga Junior, I. Percepção de agricultores/as familiares sobre uma intervenção técnica: roça sem queima. In: **I Encontro da Rede Rural**. Niterói, RJ: Rede de Estudos Rurais, 2006.

SDT. **Relatório da 6ª Reunião do Comitê de Desenvolvimento Territorial do Condraf**. Brasília: SDT; Condraf, 2008a.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre os Colegiados Territoriais. In: **III Encontro Nacional de Colegiados Territoriais**. Beberibe: SDT. Apresentação em Power Point, 2008b.

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

**Artigo recebido em: 17/09/2013**

**Artigo aprovado em: 12/10/2013**