



Gestão dos Colegiados e Governança: ação coletiva e transição do Colegiado nos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi (RN)¹

Emanoel Márcio Nunes

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) – Mossoró – RN – Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9045-887X>

Márcia Regina Farias da Silva

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) – Mossoró – RN – Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6685-598X>

Vinícius Claudino de Sá

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) – Mossoró RN – Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9456-8937>

Maria de Fátima Rocha Gondim

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) – Mossoró – RN – Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5438-6215>

Resumo

O objetivo é analisar a contribuição da Gestão dos Colegiados territoriais, considerando a governança e a importância da ação coletiva em processos de dinamização e transição para a sustentabilidade dos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. Como metodologia, foram aplicados 77 questionários junto à plenária do colegiado territorial, visando obter características que definem sua identidade, e sobre as estratégias de gestão na definição de ações e projetos que impulsionam o desenvolvimento territorial. Conclui-se, que é imprescindível pensar numa gestão do colegiado que fortaleça a tomada de decisão, com a finalidade da transição dos colegiados para a sustentabilidade. E é justamente o que vem a se constituir um dos grandes desafios, no sentido de melhorar as estruturas de governança (sociedade civil e governos municipal, estadual e federal), para a efetivação de estratégias de inclusão que venham a integrar a agricultura familiar organizada à agroindústria familiar e a construir e ampliar mercados locais e regionais.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Rural. Transição. Governança. Sustentabilidade. Território.

¹ Este trabalho é resultado de pesquisas desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar, e contou com auxílio do CNPq através do Edital 005/2009 MDA/SDT/CNPq–Gestão de Territórios Rurais.

Collegiate management and governance: collective action and collegiate transition in the territories Açú-Mossoró and Sertão do Apodi (RN)

Abstract

The objective is to analyze contribution of Collegiate Management, considering governance and the importance of collective action in the promotion and transition processes for the sustainability of rural development in the Açú-Mossoró and Sertão do Apodi territories, in Rio Grande do Norte. As a methodology, 77 questionnaires were applied to the plenary of the territorial collegiate, in order to obtain the characteristics that define its identity, and on the management strategies in defining actions and projects that drive territorial development. It is concluded that it is essential to think about a management of the collegiate that strengthens decision-making, with the purpose of transitioning collegiate to sustainability. And this is precisely what constitutes one of the great challenges, in terms of improving governance structures (civil society and municipal, state and federal governments), for the implementation of inclusion strategies that will integrate organized family farming with small agroindustry and to build and expand local and regional markets.

Keywords: Rural Development. Transition. Governance. Sustainability. Territory.

Gestión y gobierno colegiados: acción colectiva y transición colegial en los territorios Açú-Mossoró y Sertão do Apodi (RN)

Resumen

El objetivo es analizar la contribución de la Gestión Colegiada, considerando la gobernanza y la importancia de la acción colectiva en los procesos de transición para la sostenibilidad del desarrollo rural en los territorios Açú-Mossoró y Sertão do Apodi, en Rio Grande do Norte. Como metodología, se aplicaron 77 cuestionarios al pleno del colegiado territorial, con el fin de obtener las características que definen su identidad, y sobre estrategias de gestión en la definición de acciones y proyectos que impulsen el desarrollo territorial. Se concluye que es fundamental pensar en una gestión del colegiado que fortalezca la toma de decisiones, con el propósito de hacer la transición del colegiado a la sustentabilidad. Y esto es precisamente lo que constituye uno de los grandes desafíos, en términos de mejorar las estructuras de gobernanza (sociedad civil y gobiernos municipales, estatales y federales), para la implementación de estrategias de inclusión que integren la agricultura familiar organizada con la agroindustria y para construir y expandir locales. y mercados regionales.

Palabras Clave: Desarrollo rural. Transición. Gobernanza. La sostenibilidad. Territorio.

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios para a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, desde a sua implantação no ano de 2003, tem sido o de construir bases sólidas de conhecimentos com a finalidade de gerar níveis mais elevados de competitividade nos espaços cooperativos, numa perspectiva de promover o desenvolvimento com participação social. Para esse desafio, se faz necessária a abordagem de questões que tratam da geração de conhecimentos e de aglutinação de atores institucionais para ativar a transição para a sustentabilidade em processos de dinamização dos territórios, especialmente por meio das cadeias produtivas. Para tornar essa construção cada vez mais participativa no nível dos territórios carece da existência de um arranjo com a função de ambiente de concertação e de caráter coletivo, onde atores locais viessem a definir e instituir políticas territoriais. Nesse contexto, é possível observar que o insucesso de políticas anteriores está relacionado à modelos padronizados e pré-concebidos que não consideravam dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais, históricas e políticas, que

convergem para a constituição de dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural numa perspectiva sustentável. Tal contexto tem implicado na necessidade da transição e de mudanças que sinalizem para um desenvolvimento mais equilibrado, considerando as interfaces construídas entre a sociedade e o ambiente, visando ser mais eficiente do ponto de vista econômico, socialmente com mais equidade, ou seja, um desenvolvimento baseado em oportunidades de inclusão e na sustentabilidade.

No meio rural, o principal desafio da política territorial tem sido a de romper com o caráter eminentemente setorial da agricultura familiar, buscando potencializar o alcance da multifuncionalidade que lhe é atribuída. A perspectiva da territorialidade rural se baseia em um novo olhar sobre o seu recorte geográfico, como unidade de gestão que permite integrar uma dinâmica econômica multissetorial e dimensões políticas, sociais, culturais e ambientais que vem construindo uma institucionalidade mais complexa. Acredita-se que essas dimensões possam afirmar que o caráter multifuncional da agricultura familiar pode representar um aparato de ideias capaz de sinalizar mecanismos de política agrícola. E esse movimento é o que sinalizará para um processo de transição da agricultura baseada em modelos exógenos, atrelados ao regime alimentar global, excludentes e degradadores, para uma perspectiva de desenvolvimento convergindo para a segurança alimentar, com mais oportunidades de inclusão e para a sustentabilidade.

É possível notar que a face malsucedida das políticas introduzidas a partir da crença em modelos exógenos e especializados é devido às especificidades regionais, a cultura e a capacidade coletiva dos agricultores familiares não serem consideradas, levando ao acirramento e reprodução das desigualdades, além de afirmar as existentes e criar novas. E essa configuração muitas vezes se traduz através da identidade dos membros do Colegiado Territorial e se reflete como elemento importante de interesse na arena de conflitos, ou espaço de definição das regras que conduzem o Colegiado. O Colegiado pode ser definido ambiente de governança territorial, no sentido de coesão, constituído de atores diversificados, mas com unidade, com autorização para representar os territórios. É no ambiente do Colegiado em que acontecem as decisões sobre os caminhos e dinâmicas do meio rural, tendo o cuidado de não sobrepor “modelos” às expensas de outros que postergam o desenvolvimento e resultam na herança de novos problemas.

Considerando esta ênfase, o que culminou com o processo investigativo neste trabalho sinaliza para a seguinte questão: de que forma a Gestão dos Colegiados, no seu alcance, contribuiu na orientação dos agricultores familiares e de suas organizações coletivas no sentido da transição para a sustentabilidade? E em que medida os modelos especializados e exógenos, de caráter setorial, alinhados com regimes alimentares globais predominantes, foram gradualmente sendo substituídos por dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural, com caráter multifuncional e de diversificação da agricultura familiar, voltadas para regimes alimentares localizados e a sustentabilidade no âmbito dos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodj, no Rio Grande do Norte?

Parte-se da hipótese que, apesar do significativo esforço de articulação realizado pela Gestão dos Colegiados na deliberação de projetos e orientando os agricultores familiares e suas organizações coletivas para outra direção, não houve o êxito esperado quanto ao rompimento do caráter setorial da agricultura familiar. E não foi superada plenamente a dificuldade de contrapor o regime alimentar global

com a construção de regimes alimentares localizados baseados na segurança alimentar e nos princípios da sustentabilidade. No entanto, a semente plantada pelas metodologias introduzidas com a perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial tem germinado projetos em alguns territórios. E essas iniciativas têm ocorrido especialmente por meio de estratégias de integração da agricultura familiar integrada à agroindústria de pequeno porte e a construção de mercados, geralmente associadas e coordenadas por cooperativas de agricultores familiares. Este novo cenário colabora para uma transição provocada pela ação dos colegiados territoriais, em que a influência da política territorial contribui para o engendramento de projetos imprescindíveis para a densidade econômica e tecido social em dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural sustentável.

A partir desse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a contribuição da Gestão dos Colegiados, considerando a importância da ação coletiva nos processos de transição do desenvolvimento rural dos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. Nessa perspectiva, se faz necessário refletir sobre alternativas para que a Gestão dos Colegiados adote estratégias cada vez mais efetivas no sentido de mobilizar, estabelecer e afirmar o processo de transição, possibilitando a interface entre as políticas e orientando os agricultores familiares no sentido da dinamização do desenvolvimento territorial.

A estrutura deste artigo encontra-se dividida por seções. Na seção 2 apresenta-se a abordagem que norteia o estudo, com a ênfase na governança territorial na dinâmica do desenvolvimento regional, além da constituição e funcionamento dos colegiados territoriais; na seção 3 é apresentada a metodologia; na seção 4 estão os resultados e a discussão; e, por fim, na seção 5, as breves conclusões sobre as temáticas aqui tratadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança territorial e a transição para o desenvolvimento rural sustentável

Os projetos estratégicos de desenvolvimento, especialmente os que exigem intensa interação, a exemplo das tentativas para integrar políticas de desenvolvimento dos anos 1990 (como o PRONAF e a Reforma Agrária), com foco na oferta, com políticas territoriais dos anos 2000, neste caso o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com foco na demanda, envolvem riscos e incertezas, o que torna necessária o que se define governança. Conforme Nunes *et al* (2014), a governança consiste numa ação coordenada no nível macro e compartilhada no nível micro, em que a comunicação seja compreendida e as ações monitoradas durante o processo de execução. Dessa forma, de acordo com Peters (2013), a governança é importante no sentido de assegurar que as ações sejam coordenadas em conformidade com o estabelecido nas estratégias que se traduzem em desenvolvimento.

Para Nunes *et al* (2014); Magalhães e Favareto (2020), a governança territorial é uma estrutura de regras utilizada nas tomadas de decisões na perspectiva de coesão social, quando se trata de um ambiente diverso, complexo e dinâmico, a exemplo do Colegiado territorial. E, para Peters (2013), essa é uma estrutura de gestão complexa, que deve ser delegada com plena confiança e exige um nível cada vez mais elevado de preparação ou qualificação em habilidades de lideranças das pessoas a quem serão

atribuídas a tarefa de coordenar ações e compartilhar resultados. Processos de descentralização político-administrativas, ou as iniciativas de planejamento e de gestão de territórios ou regiões, especialmente as que envolvem coalizões de atores públicos e da sociedade civil em processos democráticos e colaborativos, têm sido denominadas governança territorial. (MAGALHÃES E FAVARETO, 2020).

Em uma situação de grande volume de projetos, a exemplo do que muitas vezes a Gestão dos Colegiados se depara, conforme Nunes *et al* (2014), se torna urgente no âmbito do Colegiado a compreensão de competências. A finalidade é a de definir quais atores receberão atribuições de avaliadores, e quais se encarregarão como os gestores responsáveis para a execução e o alcance dos resultados previstos no planejamento. Para Dallabrida (2020), o planejamento representa um valioso processo de concertação tanto da esfera pública como da privada, considerando uma definição estratégica do futuro do território. Para Nunes *et al* (2014); Silva e Nunes (2021), essa é uma forma de enunciar fatores decisivos para estratégias que permitem a prática da gestão territorial, como instrumento para superar o desafio de gerar níveis cada vez mais elevados de competitividade e de cooperação entre os atores territoriais, tornando-os mais preparados para o diálogo e para a participação social.

Para Dallabrida e Becker (2003); Dallabrida (2015); Magalhães e Favareto (2020), a governança territorial é constituída de processos de articulação realizada intensamente por atores sociais, econômicos e institucionais em estruturas de poder territorial, no sentido do planejamento, tomada de decisão e gestão com impacto positivo na dinâmica dos territórios. Para Nunes *et al* (2014); Diaz-Mendez *et al* (2019), o exercício da governança deve ser visto a partir da perspectiva de possibilitar uma visão sistêmica coordenada e compartilhada para o futuro, com base na participação e diálogo entre todos os níveis e atores territoriais envolvidos. Essa afirmação é feita com a finalidade de assegurar que grupos territoriais distintos sejam representados e que seus anseios na dinâmica territorial tenham a garantia de serem mais assegurados e protegidos do que os interesses de atores de fora do território. Nesse sentido, a governança visa promover dinâmicas territoriais de desenvolvimento tendo por base relações mais horizontais, formação de parcerias, colaboração e cooperação entre os atores territoriais envolvidos, etc., numa perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável, propiciando assim um desenvolvimento centrado mais na localidade e na região. (DALLABRIDA, 2015).

Nesse sentido, a Gestão dos Colegiados territoriais desempenham um papel indispensável no sistêmico, complexo e dinâmico processo de governança para o desenvolvimento territorial. Ademais, segundo Nunes *et al* (2015), a governança representa diferentes estratégias que os atores territoriais colocam em andamento, com a finalidade de engendrar os seus projetos, em articulação com o Estado e em permanente alerta e tensão das relações sociais e de poder estabelecidas. Uma boa governança deveria envolver sempre democracia e participação, mas que nem sempre ocorre desta forma (DIAZ-MENDEZ; LOZANO-CABEDO, 2019).

Quando se trata de especificidades, a exemplo da estruturação de sistemas agroalimentares, a governança deve ser colocada como uma atribuição da esfera pública, especialmente de governos nacionais, que imprimem regras e normas legais para incentivar ou restringir a atuação dos atores. Autores, a exemplo de McMichael (2016); Friedmann (2016); Ploeg (2018), enfatizam a prática da governança a partir da perspectiva dos impérios alimentares. Para esses autores, as

grandes corporações internacionais são as grandes responsáveis pela coordenação global, no nível macro, realizada por grandes empresas, cadeias longas de varejo, bolsas de *commodities*, etc. Noutra discussão autores, a exemplo de Maluf; Reis (2013); Gazolla; Schneider (2017); Niederle; Wesz Júnior (2018); Nunes; Gomes Silva (2022) enfatizam a prática da governança como parte alternativa nas discussões sobre redes e cadeias alimentares, no nível micro, constituídas por sistemas agroalimentares sustentáveis e localizados, que operam baseados na segurança alimentar e na sustentabilidade. Remetem aos princípios da agroecologia baseados especialmente em métodos que aproveitam mais eficientemente o espaço, com maior diversificação de culturas e uso de insumos naturais que reduzem o impacto ambiental. Além disso, visa a inclusão de agricultores familiares em uma logística constituída por cadeias curtas de comercialização que gera uma economia de pequena escala com mais densidade e variedade no meio rural. Para esses autores, a prática da governança dos regimes alimentares alternativos acontece por meio das relações de proximidade, ou pelas cadeias curtas, ou circuitos curtos, de comercialização da agricultura familiar.

De acordo com Lang (2010), os sistemas agroalimentares possuem esses tipos de governança (das relações de proximidade, parentesco ou pela construção das cadeias curtas) devido às sucessivas e constantes crises históricas. No entanto, a prática de governança com pouca habilidade e pouco participativa para atuar nas crises tende a promover níveis elevados de concentração de poder econômico em poucos atores. Além disso, a excessiva prática de processamento dos alimentos por grandes corporações, que determinam o regime alimentar *corporativo* hegemônico global, conforme McMichael (2016); Friedmann (2016), está atrelada ao modelo especializado da modernização agrícola. E consequências negativas, a exemplo dos surtos de doenças alimentares pouco controláveis que afetam diretamente a economia e a saúde. Além disso, promove grandes cadeias de distribuição de alimentos com regulação à distância, conforme Marsden (1998), elevando custos sociais e ambientais e gerando cada vez mais exclusão e desigualdades.

Nesse contexto, praticamente não se permite considerar o que Marsden (2003) define *The condition of rural sustainability*, ou a demonstração de preocupação com os princípios da sustentabilidade. Nos dias atuais, o apelo à sustentabilidade se configura uma das pautas de destaque da Agenda 2030, expressa nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), nos quais seis desses objetivos têm algum tipo de relação com o tema da alimentação, de forma particular o ODS 2, que trata da “Agricultura Sustentável”. Na sua meta 2.4 o ODS 2 estabelece, até 2030, alcançar sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo (ONU, 2015).

Problemas antigos adicionados a novos problemas têm tido uma influência no sentido de desestruturar ainda mais uma prática de governança fragilizada. Assim, é possível mencionar que a política de governança do governo federal adotada entre 2017-2022 (BRASIL, 2018), contribuiu para o desmantelamento das políticas territoriais, suprimindo instâncias de participação da sociedade, ou lhes atribuindo pouca visibilidade e participação em decisões das territoriais

relacionadas com a Gestão dos Colegiados. Isso no sentido de orientar e conduzir os agricultores familiares para a transição de modelos exógenos e especializados alinhados com o regime alimentar hegemônico global, para dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural constituídas por uma agricultura familiar diversificada, organizada e baseada nos princípios da segurança alimentar e da sustentabilidade.

2.2 A dinâmica do arranjo institucional dos Colegiados Territoriais

De acordo com Nunes *et al* (2014); Gurgel *et al* (2022), o Colegiado Territorial constitui instância da ação coletiva que desempenha um papel importante de articulação institucional, que por meio da convergência de forças e de interesses conduz e operacionaliza a estratégia do desenvolvimento territorial. A sua constituição se caracteriza pela diversidade de atores sociais, instituições, organizações e segmentos econômicos residentes e sediados no âmbito do território. É atribuído ao Colegiado por meio da sua instância máxima, que é a Plenária, o papel deliberar e consultar, como também é atribuição do seu Núcleo Dirigente (nível decisório intermediário), o papel diretivo na implantação dos projetos e das políticas com o pleno apoio e suporte de seu Núcleo Técnico.

O arranjo institucional do Colegiado Territorial, segundo Moura *et al* (2017), possui entre as suas atribuições orientar, negociar entre partes envolvidas a implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território. São iniciativas, a exemplo das estratégias de integração da agricultura familiar com agroindústria de pequeno porte, com acesso e boa utilização de serviços de assistência técnica (ATER) e fontes de crédito, e coordenação de cooperativas, conforme Nunes *et al* (2020a; 2020b); Alves da Silva e Nunes (2023). Nesse contexto, podem ainda ser enumeradas como atribuições da Gestão dos Colegiados a promoção da gestão social do Desenvolvimento Rural Sustentável, ou seja, deliberar sobre estratégias baseadas na sustentabilidade, para promover a transição de sistemas alimentares insustentáveis para dinâmicas territoriais sustentáveis de desenvolvimento rural.

Outra atribuição do arranjo do Colegiado, conforme Moura *et al* (2017), é a de defender segmentos mais fragilizados do território, a exemplo dos agricultores familiares mais pobres, e articular políticas de atração de recursos públicos e privados, nacionais e internacionais, e criar condições favoráveis para que forças endógenas possam surgir e gerar oportunidades de inclusão. Essa iniciativa, segundo Nunes *et al* (2019), é a de compreender a identidade territorial e suas atividades “identitárias”, e firmar parcerias que se traduzam numa perspectiva endógena de desenvolvimento territorial, considerando e de acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Uma das possibilidades importantes da Gestão dos Colegiados é a de coordenar e decidir acerca da seleção de projetos econômicos e dar suporte aos arranjos institucionais formados por cooperativas, associações, redes, prefeituras, etc. Esses arranjos serão, no âmbito do território, os responsáveis para elaborar, implantar e realizar aprimoramentos constantes na execução dos projetos. Os aprimoramentos, ou adaptações, constroem soluções para os agricultores familiares e suas organizações coletivas e tendem a convergir para o que Ploeg;

Wiskerke (2004); Nunes *et al* (2018; 2020) apontam como a necessidade de inovações (*innovation*) e o surgimento de novidades (*novelty*)². Essa estratégia visa, entre outras coisas, estimular a criação e consolidação de Redes Territoriais para atender a necessidade de serviços de assistência técnica, crédito, qualificação, acesso a mercados e tecnologias de informação, além de interagir e estabelecer relações horizontais de cooperação para o desenvolvimento rural sustentável. Por fim, conforme Nunes *et al* (2014), a Gestão dos Colegiados busca a articulação com outros colegiados, redes, Universidades, instituições de pesquisa e organismos nacionais e internacionais, no sentido de construir relações de cooperação, de produção e de troca de conhecimento.

2.3 Composição dos Colegiados Territoriais

No que se refere à composição dos Colegiados, devem ser observadas as Resoluções N° 48 e 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)³, bem como documentos formulados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA)⁴, e conseqüentemente ocorreu a extinção das políticas territoriais, pelo menos nos moldes traçados pelo MDA em 2003. Deve-se observar e respeitar os princípios da representatividade, da diversidade e da pluralidade na constituição do Plenário. O intuito é garantir que nessa instância sejam discutidas e encaminhadas ações de interesses de segmentos tradicionais do território, quais sejam: (quilombolas, indígenas, mulheres, jovens, idosos, pescadores, agricultores familiares, artesãos, extrativistas, silvicultores, assentados da reforma agrária); e prestadores de serviços (assistência técnica, comerciantes, agentes financeiros, universidades, saúde, educação, cultura, ambiente, etc.). (NUNES; TÔRRES; SILVA; SA; GODEIRO, 2015).

Ao considerar que os Colegiados são espaços coletivos e de definição das políticas públicas, o recomendável é que a sua constituído seja de representantes da sociedade civil e de representantes do poder público governamental e que atenda o critério da paridade como equilíbrio de forças e de possibilidades. Quanto ao princípio da representatividade a Resolução N° 52 do CONDRAF, de 16 de fevereiro

² Para Gazolla; Pelegrini (2011), as inovações e as novidades possuem definições, trajetórias e histórias distintas, sendo as primeiras geralmente exógenas e definidas como padrão, externas e universais; e as segundas seriam mais endógenas e se caracterizariam pela contextualização, pela internalização e pela territorialização.

³ Visa deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, que se constitui das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Além de elaborar o Plano, deve: - coordenar, articular e propor a adequação das políticas públicas federais às necessidades de desenvolvimento rural sustentável, especialmente pela reforma agrária, pelo fortalecimento da agricultura familiar e pela diversificação das economias rurais.

⁴ O Decreto n° 11.371 de 2023, assinado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, revogou o Decreto n° 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, bem como o Decreto n° 9.812, de 30 de maio 2019, quem redefiniram as diretrizes e o funcionamento de colegiados federais; assim como o Decreto n° 11.396, de 21 de janeiro de 2023, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

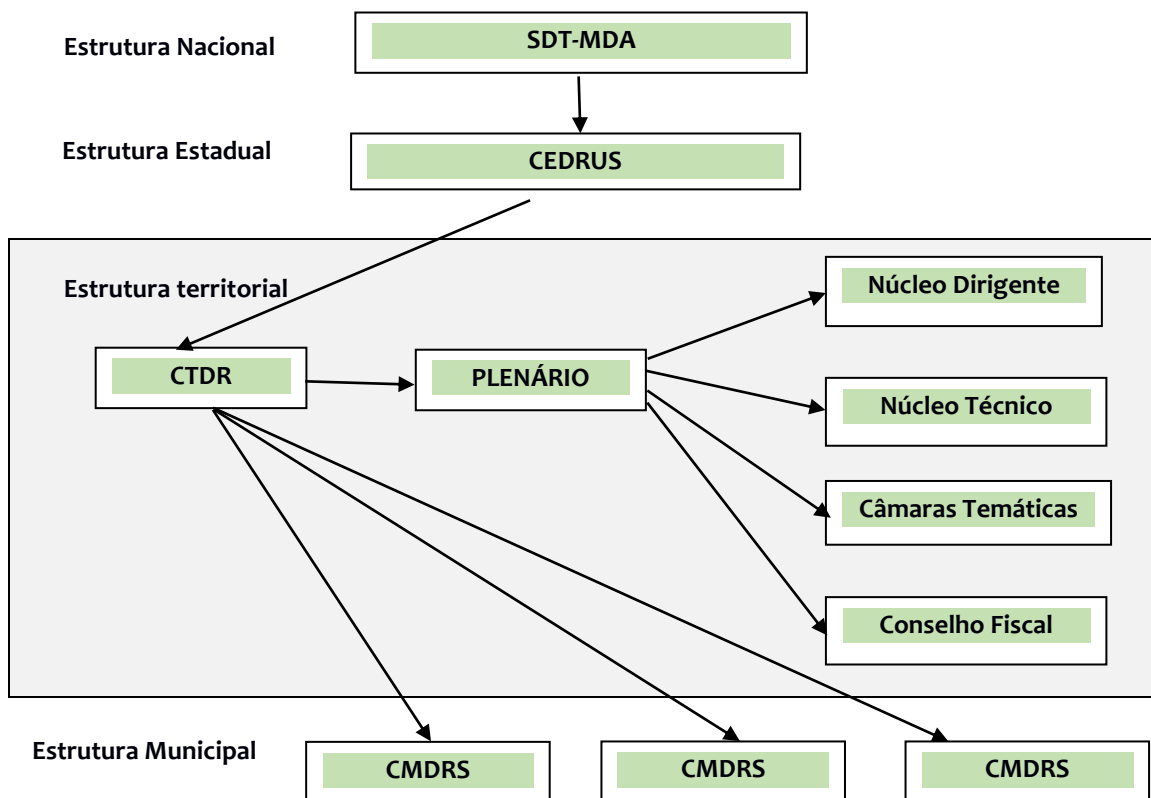
de 2005, recomenda: i) no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam de representantes de organizações da sociedade civil do território; e ii) no máximo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam de representantes governamentais (poderes: executivo, legislativo ou judiciário) vinculados ao desenvolvimento rural sustentável. Além destes, fazem parte as universidades, instituições de pesquisa, extensão rural, educação e as organizações Não-Governamentais (associações de municípios, SEBRAE, economias mistas, cuja presidência seja indicada pelo poder público governamental, dentre outras), além de setores da sociedade civil organizada, indiretamente vinculados à agricultura familiar, como os empreendedores do setor de serviços e da indústria. (CONDRAF, 2005).

As Resoluções Nº 48 e 52 do CONDRAF orientam que os membros do Colegiado sejam indicados pelas organizações em que se encontram vinculados, anexando-se a ata da reunião ou plenária que formalizou a indicação para o Colegiado, o qual deve ser composto por entidades sediadas e pertencentes aos territórios. No entanto, algumas organizações que não estão sediadas no território poderão atuar atendendo às deliberações do Colegiado. Faz-se necessário considerar a diversidade de atores, de modo a fortalecer a prática da governança no processo de gestão social. Essa é a estratégia para que se negocie sobre os rumos do desenvolvimento do território, especialmente à medida que se avança na transição do caráter setorial da agricultura familiar para o caráter multifuncional, considerando a intersectorialidade dos PTDRS, o que exigirá dos atores sociais a internalização das novas dimensões do desenvolvimento territorial.

2.4 - Estrutura de Funcionamento do Colegiado Territorial

De acordo com as Resoluções Nº 48 e 52 do CONDRAF, para que ocorra o desenvolvimento territorial a Gestão dos Colegiados deve praticar a governança no nível do território coordenando no nível macro e compartilhando com eficiência no nível micro a partir das seguintes estruturas e instâncias: Plenário; Núcleo Dirigente; Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas ou Câmaras Setoriais, como mostra a figura 1.

Figura 1 – Estrutura de governança do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial



Fonte: Schiavinato, 2012.

A Resolução no 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), de 16 de fevereiro de 2005, cria as institucionalidades territoriais com o intuito de conformar espaços de concertação em que “a gestão social do desenvolvimento territorial deve ser concretizada por meio de espaços de debate com transparência e participação.” Nos territórios estes espaços são representados pelos Colegiados Territoriais e constituem ambientes de formulação e gestão de políticas e formam coalizões sociais, conforme Magalhães e Favareto (2020), e estão presentes disputas de interesses, conflitos, coesão social e a inclusão de novos sujeitos. Nessa proposta, os sujeitos são partes integrantes do processo de elaboração, gestão e de decisão das políticas. A Rede Nacional formada por representantes de membros da sociedade civil e de órgãos públicos atuam nos colegiados territoriais visando ampliar e melhorar os mecanismos de participação e governança territorial a partir dos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, no sentido de valorizar e dar destaque a temas relacionados com o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.

Todavia, ocorreram mudanças bruscas no regulamento para acesso aos recursos e a liberação de verbas do PROINF, por exemplo, via emendas parlamentares, bem como a pouca aderência normativa dessas emendas contribuíram para o esvaziamento e o enfraquecimento da política territorial. Tal fenômeno se agrava ainda mais no período posterior a 2016, tendo como exemplo o edital do PROINF de 2017, o qual reduziu drasticamente os recursos disponibilizados, desconsiderou totalmente os colegiados territoriais,

e se direciona indistintamente a todos os municípios, independentemente de estarem ou não em um território prioritário (SANTOS; GREGOLIN; SARTORELLI, 2018, p.25).

A organização, formada por representantes de colegiados dos 164 territórios, sendo definidos 120 Territórios da Cidadania e 44 Territórios Rurais, tem como objetivo discutir o desenvolvimento rural sustentável e a promoção da cidadania. Iniciativas, a exemplo da estruturação da Rede de Colegiados apontam para uma participação popular efetiva na aplicação de políticas, o que leva a um gasto público eficiente e à construção de um projeto de Nação onde o povo tem vez e voz. A Rede de Colegiados passou a expressar importância na consolidação de políticas voltadas para a inclusão, além de contribuir na estruturação da governança para a participação dos colegiados como entidades formuladoras de políticas públicas. De forma estruturante, os Colegiados foram reunindo nos Territórios Rurais e da Cidadania, conforme mostrado no box 1, instâncias da sociedade civil e governos municipais, estaduais e federal para consolidar a agricultura familiar

Descrição da Estrutura do Colegiado Territorial⁵

Plenário do Colegiado: é a instância máxima do Colegiado Territorial, é a própria composição desse Colegiado. Tem o papel de deliberar, tomar decisões estratégicas, ligadas ao processo de desenvolvimento territorial. As suas atribuições são: (i) Decidir sobre a composição do Colegiado observando os princípios da representatividade, pluralidade e diversidade do território, bem como a criação e funcionamento de suas instâncias; (ii) Definir diretrizes e aprovar projetos estratégicos para o processo de desenvolvimento do território; (iii) Discutir e definir sobre estratégias de articulação e negociação de políticas públicas, implementação de programas diversos de interesse do território; (iv) Apreciar e aprovar relatórios de acompanhamento e avaliação, assim como outros documentos de interesse do processo de desenvolvimento; (v) Propor e deliberar sobre o regimento interno do Colegiado e a constituição de mecanismos para sustentação política, institucional e financeira do mesmo; (vi) Propiciar um ambiente que possibilite uma relação de pactuação e concertação entre o governo e a sociedade civil em torno de interesses voltados para o desenvolvimento rural sustentável; e, (vii) Deliberar sobre os resultados de processos seletivos para a contratação de assessoria técnica e administrativa para o Colegiado.

Núcleo Dirigente: a sua função é a de coordenar as ações definidas pelo Plenário do Colegiado Territorial, articular atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial. Essa instância não pode ter na sua composição organizações que não façam parte do Plenário do Colegiado Territorial. As suas atribuições são: (i) Coordenar ações do Colegiado, do Núcleo Técnico e das Comissões Temáticas; (ii) Representar o Colegiado nos espaços de negociação, articulação e tomada de decisões relativas ao desenvolvimento rural; (iii) Mobilizar atores sociais, instituições governamentais e não governamentais para o processo de formulação de estratégias de apoio ao processo de gestão social do Desenvolvimento Territorial; (vi) Elaborar a proposta

⁵ Modelo estabelecido nos colegiados estruturados, conforme BRASIL (2009).

de Regimento Interno e suas alterações quando necessárias, a apresenta-las para discussão e aprovação do Plenário do Colegiado; (v) Promover a integração dos projetos e ações das câmaras temáticas; (vi) Elaborar documentos, definir sobre sistemas de geração de dados e informações sobre o Colegiado e a realidade territorial e incentivar a sistematização de experiências de desenvolvimento no Território; (vii) Analisar e aprovar as diversas ferramentas para o planejamento do desenvolvimento rural, definir agenda de prioridades e projetos territoriais de suporte aos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) a serem implementados a cada ano; e (viii) Incentivar a troca de experiências interterritoriais, regional e nacional, apoiando uma articulação em rede de cooperação dos Colegiados como forma de dar sustentação política e institucional à estratégia de desenvolvimento territorial e fortalecer processos de negociação de interesses comuns aos diversos Colegiados Territoriais nos Estados e regiões.

O Núcleo Dirigente poderá eleger uma Coordenação Geral ou Secretaria Executiva, instância de caráter operacional subordinada ao Núcleo Dirigente, com as seguintes funções: (i) Convidar, apoiar e participar das reuniões nas instâncias do Colegiado Territorial; (ii) Encaminhar projetos aprovados pelo Colegiado Territorial às instâncias competentes; (iii) Dar suporte aos mecanismos de sustentação financeira do Colegiado Territorial; (iv) Administrar, encaminhar e arquivar os documentos provenientes do Colegiado Territorial; (v) Realizar articulação com instituições e entidades com vistas ao estabelecimento de parcerias favoráveis ao processo de desenvolvimento; (vi) Acompanhar o andamento dos projetos territoriais junto às entidades proponentes e aos agentes financeiros; (vii) Manter o fluxo de informações entre as diversas instâncias do Colegiado Territorial e deste com outras instâncias governamentais, não governamentais, representativas e conselhos setoriais, e (viii) O Núcleo Dirigente tem, ainda, como atribuição coordenar o trabalho do(a) Assessor(a) Técnico(a) do Colegiado Territorial, nova denominação adotada para o(a) Articulador(a) Territorial.

Núcleo Técnico: é uma instância de apoio ao Colegiado Territorial devendo ser composto por representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil. Essa instância pode ter na sua composição organizações que não fazem parte do Plenário do Colegiado Territorial. (BRASIL, 2009).

As suas atribuições são: (i) Elaborar e acompanhar estudos, diagnósticos, planos e projetos territoriais; (ii) Desenvolver propor instrumentos de acompanhamento, gestão e controle social, em conjunto com o Núcleo Dirigente e Câmaras Temáticas; (iii) Apoiar entidades e órgãos proponentes e executores de projetos territoriais na elaboração dos planos de trabalho e encaminhamento da documentação junto às entidades financiadoras; (vi) Apoiar tecnicamente o Colegiado Territorial na gestão de projetos e recursos do Território; e, (vii) Apoiar o processo de formação dos agentes de desenvolvimento territorial e sistematização de experiências.

Comitês ou Câmaras Temáticas/Setoriais: os Comitês ou Câmaras Temáticas/Técnicas/Setoriais são espaços criados pelo Plenário do Colegiado para subsidiar suas decisões e tem uma estreita relação com o Núcleo Dirigente. Esses espaços tem o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento rural sustentável. Assim como o Núcleo Técnico, essa instância pode ter na sua composição organizações que não fazem parte do Plenário do

Colegiado Territorial. As atribuições são: (i) Definir um Animador para articular e coordenar as atividades dessa instância; (ii) Fazer levantamento, classificação e agrupamento de informações, preparação e manutenção de bancos de dados; (iii) Elaborar, acompanhar e monitorar projetos para o território; (iv) Propor critérios para seleção e priorização de projetos e emitir pareceres sobre os mesmos; (v) Manter um diálogo permanente com o Núcleo Dirigente sobre o desempenho de suas ações; (vi) Propor e apoiar eventos e atividades de planejamento, formação e sistematização relacionadas aos temas que lhes são pertinentes; e, (vii) Apresentar às demais Câmaras e instâncias do Colegiado o registro de suas ações.

Papel do Assessor Técnico do Colegiado Territorial: o Assessor Técnico do Colegiado Territorial tem como função assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o Colegiado Territorial. A escolha deste profissional deve observar as regras de um processo de seleção público, cujos trâmites devem ser discutidos e ajustados entre o Colegiado e a Entidade parceira que procederá a contratação do mesmo. Aconselha-se que este(a) Assessor(a) Técnico(a) tenha experiência com metodologias participativas; capacidade para facilitar reuniões, encontros, e elaborar projetos; capacidade de refletir e ser propositivo; conhecimento do processo de desenvolvimento territorial, conhecimento da realidade social, política, histórica, produtiva e ambiental do território, respeito à dinâmica dos atores locais, experiência e total compreensão sobre a importância do estabelecimento de diálogos e negociação com os diversos segmentos sociais e espaços governamentais e não governamentais de interesse para o desenvolvimento rural sustentável.

O Assessor Técnico tem um papel fundamental na ação pedagógica do Colegiado no que diz respeito a mudança nas relações de poder e participação da sociedade civil nos espaços de decisão do território. Assim, sua relação com o Colegiado Territorial é de assessoramento e acompanhamento das ações definidas pelo Plenário. Precisa considerar no seu trabalho, a possibilidade de mudança de comportamentos e das práticas políticas, na perspectiva da democracia e equidade.

O Assessor Técnico não precisa ter acento no Plenário do Colegiado para desempenhar o seu papel, que é cuidar do processo de sensibilização e mobilização, de apoio à articulação de parcerias territoriais, de formação de agentes de desenvolvimento, de geração de dados e informações territoriais, de sistematização de atividades; do processo de planejamento e elaboração de projetos; da implementação de ações e projetos entre outras atividades técnicas demandadas pelo Colegiado.

As suas atribuições devem ser definidas em estreita relação e diálogo com o Núcleo Dirigente, com a aprovação do Plenário Territorial. Em alguns territórios a assessoria técnica é realizada por uma entidade parceira do Colegiado Territorial. Neste caso não tem uma pessoa contratada especificamente para realizar este trabalho. (BRASIL, 2009).

Quanto à Formalização dos Colegiados Territoriais, conforme Nunes *et al* (2014), um formato jurídico para atender e contemplar a diversidade das organizações que constitui o seu arranjo e o permita ampliar sua capacidade operacional, deve ser composto por representantes da sociedade civil e do poder público com capacidade de operacionalizar as ações diárias e sua segurança financeira. Não se pode esquecer que o Colegiado Territorial é uma instância política de deliberação coletiva sobre o desenvolvimento sustentável do território.

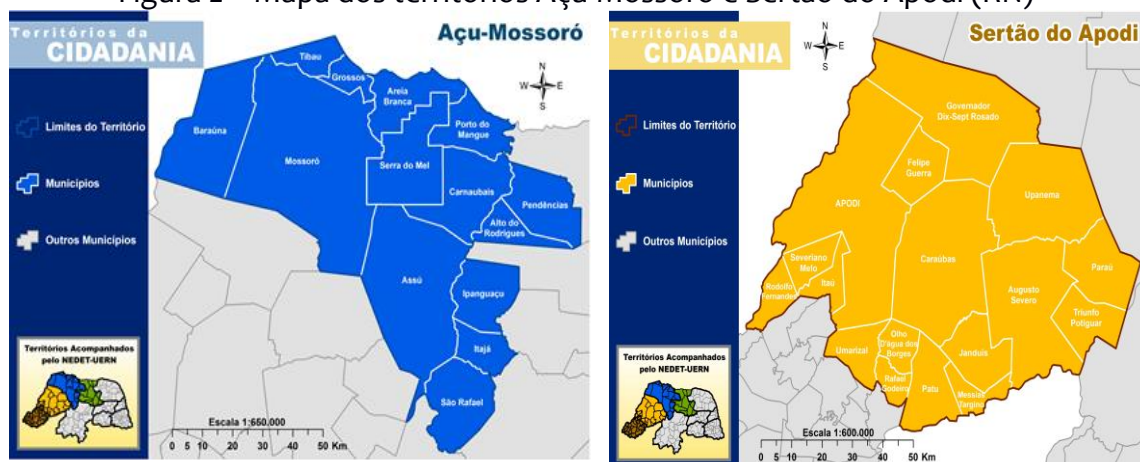
O colegiado não substitui outras instituições, tais como as prefeituras, cooperativas, ONGs, sindicatos, etc., que também têm atribuições neste processo, ao mesmo tempo existe um papel que é de governo e outro da sociedade civil, que não podem ser substituídos ou confundidos.

Nessa perspectiva, para Nunes *et al* (2015) o Colegiado Territorial cria um ambiente de pactuação entre governo e sociedade civil, razão pela qual é a institucionalidade principal da estratégia de Desenvolvimento Territorial. E não é a formalização que garante a sua legitimidade ou seu poder no território e em outros espaços, e sim a legitimidade pela força da institucionalidade enquanto representação, por sua capacidade coletiva governança e de gestão social e pela política pública que o reconhece como instância suprema do desenvolvimento territorial. Segundo Nunes *et al* (2015); Gurgel *et al* (2022), é importante que Colegiados Territoriais entendam melhor o seu papel e reflita a necessidade de escolher por esta formalização o que, certamente, irá variar de acordo com as realidades e demandas dos Territórios e de cada Colegiado. A ênfase aqui deve ser no sentido de que o Colegiado Territorial possa assegurar o seu papel de importante ação coletiva na dinâmica sustentável de desenvolvimento dos territórios.

3 METODOLOGIA

A localização de realização da pesquisa foram os territórios da Cidadania Açú-Mossoró e Sertão do Apodi são constituídos por 14 e 17 municípios, respectivamente, conforme figura 2. Os municípios que constituem o território da Cidadania Açú-Mossoró são Açú, Itajá, São Rafael, Ipanguaçu, Alto do Rodrigues, Pendências, Porto do Mangue e Carnaubais, Areia Branca, Mossoró, Tibau, Grossos, Baraúna e Serra do Mel. Já o território Sertão do Apodi é formado pelos municípios de Governador Dix Sept Rosado, Upanema, Paraú, Trinfo Potiguar, Augusto Severo, Caraúbas, Felipe Guerra, Severiano Melo, Apodi, Itaú, Rodolfo Fernandes, Umarizal, Janduis, Patu, Messias Targino, Rafael Godeiro, Olho D'água dos Borges, Itaú e Rodolfo Fernandes.

Figura 2 – Mapa dos territórios Açú-Mossoró e Sertão do Apodi (RN)



Fonte: SIT, SDT, MDA., 2016. (Elaborado pelos autores)

No nível nacional, a coordenação da política de desenvolvimento territorial foi atribuída à então Secretaria de Desenvolvimento Territorial do extinto Ministério

do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), que visando melhorar a gestão territorial desenvolveu mecanismos para monitoramento e avaliações que ajudassem na orientação dos investimentos por meio das políticas públicas. Um deles foi o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), um banco de dados que, por sua vez, criou instrumentos para a coleta de dados com o propósito de definir indicadores de desenvolvimento. Para a pesquisa da Gestão dos Colegiados foi utilizado o Questionário 3 (Q3), de monitoramento da Gestão Social, a partir das ações dos Colegiados Territoriais.

Com base no Documento de Referência e no Manual para Avaliação das Capacidades Institucionais, estas constituem condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território da Cidadania (considerando seu arranjo institucional), e às organizações da sociedade civil e de representação do poder público para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos projetos de estruturação econômica. O Q3, para a Gestão Social, era aplicado aos membros do Colegiado Territorial que representavam os municípios analisados. Cabe ressaltar que o Q1 abrange apenas os serviços institucionais, fornecidos pelo poder público municipal, aqueles davam suporte institucional ao Programa Territórios da Cidadania. Já o Q5 representa o nº manifestações, onde constam 6 perguntas sobre participação nos projetos (Q5).

A Gestão dos Colegiados foi calculada através da fórmula abaixo, por meio da média aritmética simples dos itens que compõem cada área de desenvolvimento institucional, ou seja, a Gestão dos Conselhos, e padronizados, de 0 a 1, dividindo o somatório das médias de cada item, pelo número total de itens, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Áreas de cálculo da Gestão dos Colegiados Territoriais.

Gestão do colegiado	$\frac{[(Q3_P9)+\sum(Q3_P11_Rn)]/2+\sum(Q3_P12_Rn)/5+(Q3_P14)/5+(Q3_P15)/5+(Q3_P16_R1)/5+(Q3_P16_R2)/5+(Q3_P16_R3)/5+(Q3_P16_R4)/5+(Q3_P16_R5)/5+(Q3_P16_R6)/5+(Q3_P16_R7)/5+(Q3_P16_R8)/5+(Q3_P16_R9)/5+(Q3_P16_R10)/5+\sum(Q3_P17_Rn)/8+(Q3_P19_R1)/5+(Q3_P19_R2)/5+(Q3_P19_R3)/5+(Q3_P19_R4)/5+(Q3_P19_R5)/5+(Q3_P19_R6)/5+(Q3_P19_R7)/5+(Q3_P19_R8)/5+(Q3_P19_R9)/5+(Q3_P19_R10)/5+(Q3_P19_R11)/5+(Q3_P19_R12)/5+(Q3_P19_R13)/5+(Q3_P19_R14)/5+(Q3_P19_R15)/5+(Q3_P19_R16)/5+(Q3_P20_R1)/5+(Q3_P20_R2)/5+(Q3_P20_R3)/5+(Q3_P20_R4)/5+(Q3_P20_R5)/5+(Q3_P20_R6)/5+(Q3_P20_R7)/5+\sum(Q3_P21_Rn)/4+(Q3_P22)+\sum(Q3_P23_Rn)/4+\sum(Q3_P24_Rn)/4+\sum(Q3_P25_Rn)/5+\sum(Q3_P26_Rn)/5+\sum(Q3_P27_Rn)/10+\sum(Q5_P25_Rn)/6]}{48}$ <p>(Q5 = papel do colegiado no projeto).</p>
---------------------	--

Fonte: SGE/MDA, 2014.

Sendo que:

Q = Questionário

P = Pergunta

R = Item de resposta (relativos a Gestão dos Colegiados)

Os resultados obtidos pelo Índice de Gestão dos Colegiados de cada território foram caracterizados a partir da qualificação estabelecida pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE), sendo:

Índice < 0,2 – Muito Baixo; 0,2 < Índice < 0,4 – Baixo; 0,4 < Índice < 0,6 – Médio; 0,6 < Índice < 0,8 – Alto; e Índice > 0,8 – Muito Alto.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A ação coletiva para a transição do Colegiado e para o desenvolvimento rural dos territórios Açú-Mossoró e Sertão do Apodi

Foi atribuída ao arranjo institucional do Colegiado a responsabilidade pelo êxito da política de desenvolvimento territorial com participação, especialmente no sentido de romper com o caráter setorial da agricultura familiar. Para isso, caberia à Gestão dos Colegiados o desafio de articular, no âmbito do território, ações que promovessem a integração das políticas e considerassem as dimensões econômicas, ambientais, sociais, culturais, históricas e políticas, e, conseqüentemente, a transição para a sustentabilidade em dinâmicas regionais de desenvolvimento rural.

Quanto aos indicadores das Capacidades Institucionais, que numa escala de 0 a 1 medem a Gestão dos Colegiados, a pesquisa chegou ao indicador 0,558 para o território da Cidadania Açú-Mossoró, e ao indicador 0,573 para o território da Cidadania Sertão do Apodi, ainda considerados médios, como mostrados na tabela 1.

Tabela 1 – Gestão dos Colegiados: indicadores dos territórios Açú-Mossoró e Sertão do Apodi (RN)

Capacidades Institucionais	0,485	MÉDIO
Açú-Mossoró	0,558	Médio
Sertão do Apodi	0,573	Médio

Fonte: SGE/MDA, 2014.

Legenda: 0,00 – 0,20= Baixo
0,20 – 0,40= Médio Baixo
0,40 – 0,60= Médio
0,60 – 0,80= Médio Alto
0,80 – 1,00= Alto

Considerando a formação e dinâmica do Colegiado, um dos questionamentos da pesquisa foi sobre a existência do assessor técnico, responsável pelo apoio de forma permanente da Gestão dos Colegiados nos territórios da Cidadania Açú-Mossoró e Sertão do Apodi. Dos entrevistados, mais de 70% dos entrevistados do Açú-Mossoró e em torno de 60% do Sertão do Apodi responderam reconhecer a presença do assessor técnico e da sua atuação nos colegiados territoriais.

Com o papel de representar e assessorar a Gestão dos Colegiados, além de auxiliar na elaboração de pauta, na articulação e na animação das reuniões plenárias do Colegiado, o assessor técnico sempre foi um profissional escolhido dos quadros das Organizações da Sociedade Civil. Uma das características dos assessores técnicos dos territórios da Cidadania Açú-Mossoró e Sertão do Apodi, e revelada pela pesquisa era a de que, na maioria das vezes, guardavam o que era de material e documentação dos colegiados e mantinham retidos como arquivos pessoais. E, com essa prática, quando havia mudança de gestão tudo se perdia ou não era disponibilizado, sendo perdidos os registros ou memória das ações realizadas nos períodos anteriores.

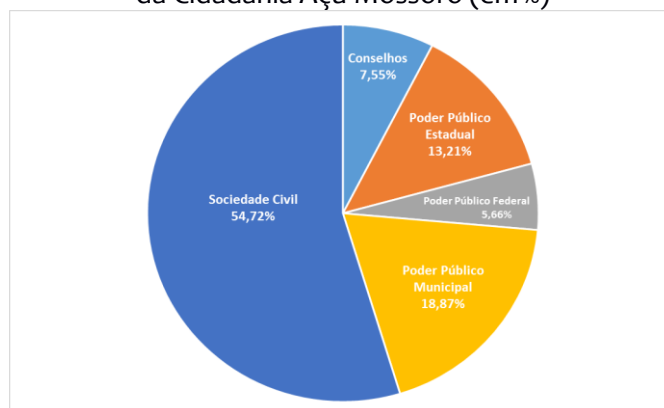
Outro ponto investigado foi a forma de como ocorria os processos de seleção e da eleição dos membros do colegiado. A pesquisa revelou, portanto, que tanto no território da Cidadania Açú-Mossoró quanto no território da Cidadania Sertão do Apodi, o convite direto a organização selecionada aparece como sendo a forma mais expressiva de realizar tanto a seleção quanto a eleição dos membros dos dois colegiados. Em segundo lugar, aparece a convocatória aberta para eleição de representantes, e em seguida vem a forma de convite pessoal. Nestes dois territórios não aparece na análise a forma de solicitação voluntária de participantes para a constituição do Colegiado territorial.

Essa estratégia era protagonizada pelas Organizações da Sociedade Civil, onde as relações sempre se estabeleceram no sentido do maior poder e controle das decisões por parte dos representantes dessas organizações. Essa forma de conduzir a constituição do arranjo do Colegiado tornava, muitas vezes, a dinâmica dos territórios presa a grupos de interesse que se constituíam numa arena de disputa pelo poder, onde geralmente os representantes do poder público ficavam em desvantagem.

O fato dos recursos para o financiamento da política territorial e oriundos do PRONAT estarem sob o controle dos grupos de interesse da Sociedade Civil no Colegiado, isso notadamente se traduzia em maior musculatura financeira para estes grupos e refletia na sua influência no processo de composição dos Colegiados. Apesar da recomendação da Resolução 52 do CONDRAF, que sugeria o critério da paridade como princípio da representatividade, visando um ambiente com maior equilíbrio de forças para a definição e deliberação das políticas públicas, predominavam nos Colegiados o poder de influência cada vez mais dos representantes da sociedade civil e cada vez menos dos integrantes das esferas do poder público.

Conforme mostra a figura 3, apresentando um total de 53 membros, a composição do Colegiado do território da Cidadania Açú-Mossoró é de 54,72% de integrantes da Sociedade Civil e 45,28% do poder público. E as esferas do poder público são constituídas por 18,87% do poder municipal, 13,21% do poder estadual, 7,55% dos Conselhos e 5,66% do poder público federal.

Figura 3 – Gráfico composição do Colegiado do território da Cidadania Açú-Mossoró (em %)

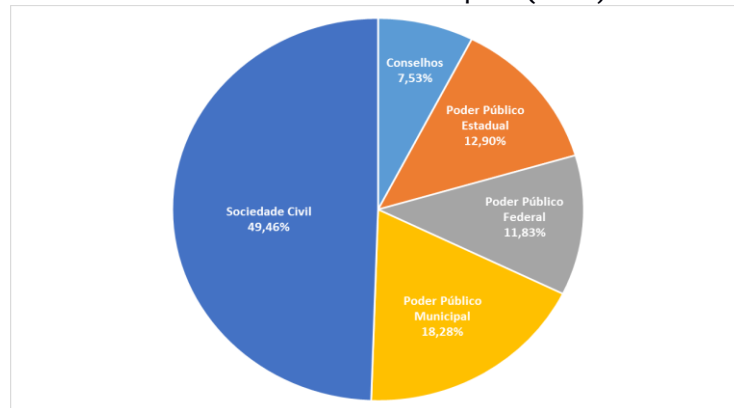


Fonte: SDT/MDA, 2014.

Quanto ao território da Cidadania Sertão do Apodi, de um total de 93 membros identificados 49,46% são de representantes da Sociedade Civil, e 50,54%

são de representantes do poder público, numa estratificação em que 18,28% são do poder municipal, 12,90% do poder estadual, 11,83% do poder federal e 7,53% de integrantes dos conselhos, conforme figura 4.

Figura 4 – Gráfico composição do Colegiado do território da Cidadania Sertão do Apodi (em %)



Fonte: SDT/MDA, 2014.

Geralmente, as disputas pelo poder que acontecem no ambiente do Colegiado territorial são resultantes da convergência de forças da Sociedade Civil e das instâncias do poder público. No entanto, as ações dos governos nos seus variados níveis são imprescindíveis, especialmente por serem as instâncias legitimadas para a construção das estruturas de produção financiadas pelo PROINF, e para funcionar as estruturas de governança indispensáveis para que a gestão aconteça com a melhor coordenação na implantação das políticas, e compartilhamento no âmbito do território.

Devidamente constituídos os Colegiados, as disputas sempre aconteceram no plenário e são mais frequentes e intensas dependendo da pauta do dia, especialmente as que deliberam sobre recursos financeiros para projetos econômicos e de infraestrutura, relacionadas com a câmara temática de inclusão produtiva e com o PROINF. De acordo com a pesquisa, aconteceram 51 reuniões formais nos Colegiados no período de três anos, sendo 27 reuniões no território da Cidadania e 24 no Sertão do Apodi. Quando entrevistados, 52% dos participantes do território Açu-Mossoró e 50% dos entrevistados do Sertão do Apodi responderam que aconteceram reuniões mais de 20 vezes desde a constituição.

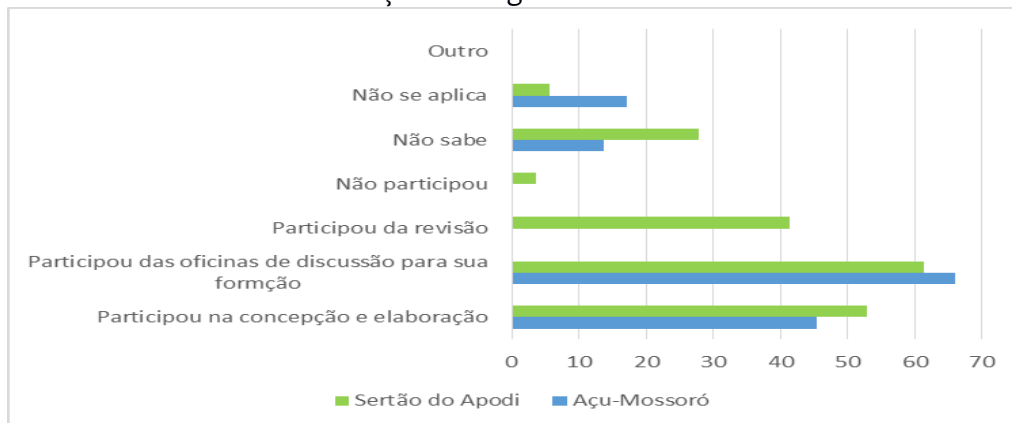
Cabe destacar que os territórios da Cidadania Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no seu processo de gestão social possuem interesses por parte dos integrantes do Colegiado Territorial que construíram internamente uma divisão política. No território Açu-Mossoró, projetos territoriais são definidos e deliberados considerando duas regiões de influência: o Vale do Açu com oito municípios, e a região de Mossoró com 6 municípios. Essa divisão resulta de uma disputa política interna gerada por diferenças de identidade das regiões do Vale do Açu e de Mossoró⁶, as quais construíram ao longo do tempo crenças e concepções diferentes

⁶ No Vale do Açu predomina a crença pelo crescimento econômico baseado na grande empresa inserida em um modelo exportador, enquanto na região de Mossoró se destaca a concepção de *desenvolvimento rural*, pois a agricultura familiar é marcante e apresenta uma alta concentração de assentamentos de reforma agrária e da ação de ONGs.

de desenvolvimento. No território Sertão do Apodi, as disputas aconteceram considerando a presença do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC)⁷ que na época havia sido constituído por dez dos dezessete municípios do território.

São nas reuniões que acontecem no plenário do Colegiado que são definidas as diretrizes para a implementação das políticas territoriais, sendo necessária a elaboração de um diagnóstico para cada território visando a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). E é o PTDRS o instrumento que deve integrar as dimensões econômica, social, política e ambiental e guiar os mecanismos de política no sentido da transição dos territórios para a sustentabilidade. Conforme a figura 5, quando questionados mais de 60% dos integrantes dos dois territórios responderam que no papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial, eles participaram das oficinas de discussão para a formação.

Figura 5 – Gráfico Q3_P21 - Qual o papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial?



Fonte: SDT/MDA, 2014.

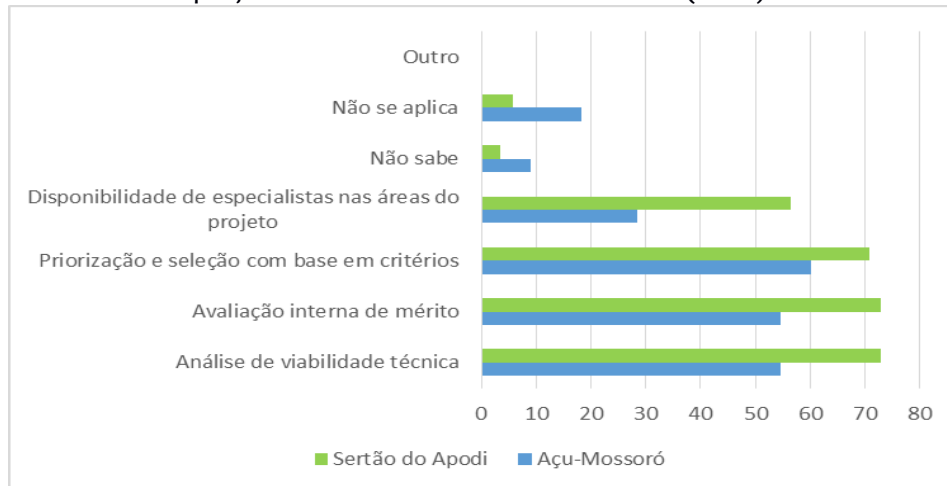
Da mesma forma, quando entrevistados com relação ao papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração da visão de futuro do território mais de 50% dos integrantes dos dois territórios responderam que participaram intensamente da concepção e elaboração. A visão de futuro está fortemente relacionada com a expectativa expressa na percepção dos integrantes do Colegiado quanto a necessidade de transição para a sustentabilidade, no sentido de romper com o caráter setorial do desenvolvimento rural, gerar desenvolvimento com mais participação e construir sistemas alimentares localizados (sob princípios da segurança alimentar) alternativos aos regimes alimentares globais. Em seguida, e invertendo o resultado das respostas da figura anterior, em torno de 30% responderam que participaram das oficinas de discussão para a formação.

Quanto ao funcionamento das estruturas de governança territorial, quando questionados quais ações são desenvolvidas pelos Colegiados para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial acima de 70% dos entrevistados do território da Cidadania Sertão do Apodi responderam ser a priorização com base em critérios,

⁷ O PDHC foi criado em 2001 no âmbito do então Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e iniciou suas atividades no ano de 2003. É um projeto governamental fruto de um acordo entre o governo brasileiro e o Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Agrário (FIDA), trazendo no seu escopo a ênfase territorial e agroecológica do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

avaliação interna de mérito e análise de viabilidade técnica. Do território da Cidadania Açú-Mossoró abaixo de 60% responderam esses mesmos pontos, conforme figura 6.

Figura 6 – Gráfico Q3_P26 - Quais ações são desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial (em %)?



Fonte: SDT/MDA, 2014.

No quadro 2 trata-se da Gestão dos Colegiados territoriais, que apresenta como resultado variáveis altas com os movimentos sociais, agricultores familiares e ONGs, enquanto que as variáveis baixas comprovam a fragilidade dos colegiados, onde conta com pouca participação das comunidades tradicionais, dos gestores públicos, seja da esfera federal, estadual ou municipal. A reduzida participação dos gestores públicos reduz a governança e fragiliza o processo de implantação de projetos territoriais.

Quadro 2 – Variáveis altas e baixas na Gestão do Colegiado (as decisões) Sertão do Apodi e Açú-Mossoró

Açú-Mossoró		Sertão do Apodi	
Variável alta	Variáveis baixas	Variável alta	Variáveis baixas
Representação do movimento social	Representação das C. Tradicionais	Representação agricultura familiar	Representação das comunidades tradicionais
Representação dos agricultores familiares	Representação do governo municipal	Representação da sociedade civil	Representação de entidades colegiadas
Representação das ONGs	Representantes das universidades	Representação das ONGs	Representantes do governo municipal

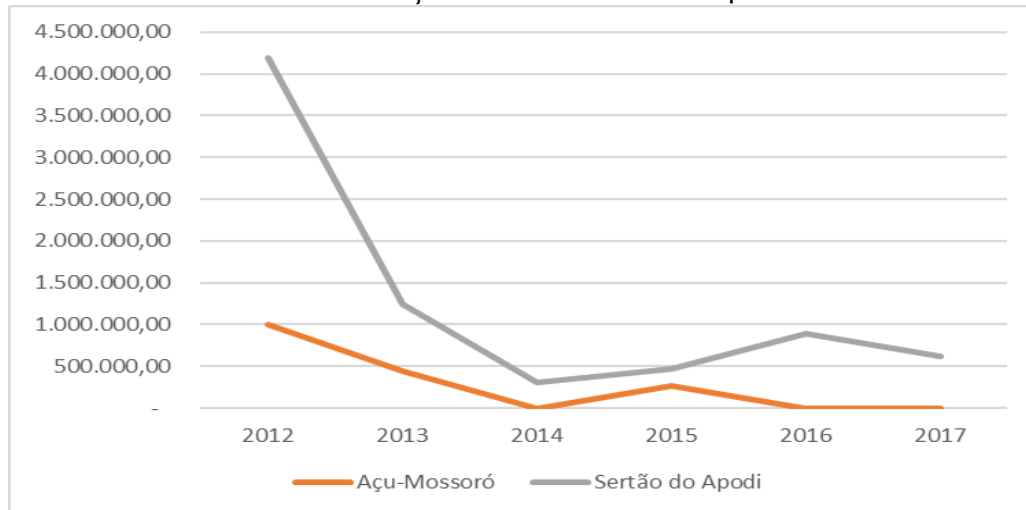
Fonte: SGE/MDA, 2014. (Pesquisa de Campo)

Ao considerar o Colegiado um espaço de conflitante se faz necessário realizar uma reflexão acerca do papel dos representantes que fazem parte do colegiado dos territórios da Cidadania Açú-Mossoró e Sertão do Apodi, para estabelecer a transição de sistemas alimentares globais alinhados a modelos especializados e exógenos, para sistemas alimentares localizados em dinâmicas de desenvolvimento rural baseadas na sustentabilidade.

E um dos grandes desafios para a política territorial foi o de integrar políticas de desenvolvimento dos anos 1990 com foco na oferta (PRONAF e Reforma Agrária), com políticas territoriais dos anos 2000 com foco na demanda [Programa

de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)]. No entanto, esses importantes mecanismos não foram devidamente integrados e passaram a ser desmontados ao longo dos últimos anos, conforme o PAA na figura 7.

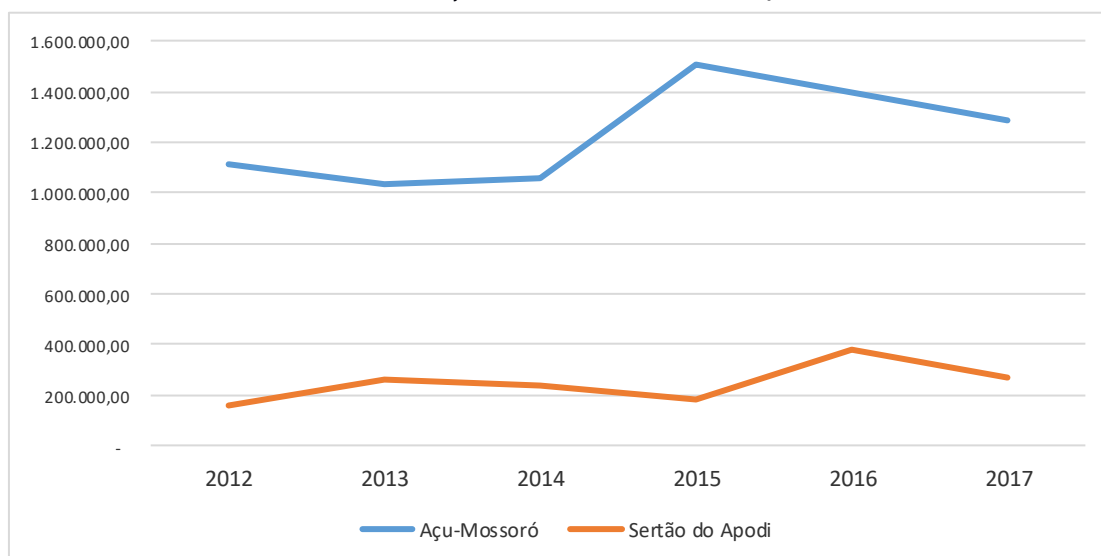
Figura 7 – Gráfico Valores (em R\$) do PAA territórios da Cidadania Açú-Mossoró e Sertão do Apodi



Fonte: Fonte: dados da pesquisa. (valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo INPC.).

Da mesma forma aconteceu com o PNAE, conforme figura 8, que assim como o PAA é um mecanismo de política que foi criado com base nos princípios da segurança alimentar e nutricional com ênfase na estruturação de sistemas alimentares sustentáveis, alinhados com modelos mais diversificados e na construção de mercados localizados a partir da agricultura familiar.

Figura 8 – Gráfico Valores (em R\$) do PNAE territórios da Cidadania Açú-Mossoró e Sertão do Apodi.



Fonte: Fonte: dados da pesquisa. (valores corrigidos para dezembro de 2018 pelo INPC.).

Essas duas políticas possuem um potencial para a dinamização dos territórios e o rompimento com o caráter setorial do desenvolvimento rural. No

entanto, no âmbito dos territórios tem reproduzido um conjunto de ações que, mesmo sob significativas dificuldades e de forma mais reduzida têm reproduzido embriões ou sementes de produção e construção de mercados regionais, no sentido da transição dos Colegiados para a sustentabilidade. No entanto, apesar do Brasil ter sido um dos poucos países que criaram políticas e apoiaram processos de transição agroecológica em escala nacional, a literatura tem sinalizado para um processo de desmantelamento dessas políticas, inclusive no âmbito dos territórios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a Gestão dos Colegiados dos territórios da Cidadania Açúcar-Mossoró e Sertão do Apodi, percebe-se uma relação desigual de forças de coalizão que envolve o domínio do espaço e sua apropriação mais pelos integrantes da Sociedade Civil e menos poder público. Ao ressaltar a importância dos atores, entende-se que exista uma rede de políticas que compõem o complexo ciclo de estratégias, projetos e investimentos que as instituições que integram o Colegiado territorial têm para gerir, executar e avaliar.

Não obstante, um dos grandes desafios instaurados no processo de desenvolvimento territorial é a consolidação dos colegiados como uma instância legítima de participação para o planejamento territorial onde a transição para sistemas alimentares sustentáveis seja considerada, a partir da complementariedade e integração com a interface das principais políticas de foco na oferta com as com foco na demanda.

Cabe ressaltar que esse esforço por vezes acaba em alguns momentos, comprometido devido à fragilidade das estruturas de governança e da pouca participação do poder público nos espaços de diálogos. Isso leva a uma delicada coordenação e compartilhamento com cada vez mais reduzida capacidade de gestão social e institucional que dificulta a transição do Colegiado para a sustentabilidade. Uma constatação tem sido a deficiência do funcionamento das instâncias do Colegiado, especialmente as câmaras temáticas de inclusão produtiva, que não são eficazes no sentido de criar interface entre as políticas públicas e integrar a agricultura familiar organizada coletivamente à agroindústria de pequeno porte, gerar oportunidades e construir mercados.

Enfim, esses processos durante anos foram fortalecidos por modelos exógenos alinhados com sistemas alimentares globais predominantes, onde as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural buscaram introduzir modelos pré-concebidos. Esses modelos não consideravam a diversidade da agricultura familiar, a sustentabilidade e, tão pouco, tinham a preocupação no diálogo com os atores locais em um ambiente que legitimasse os princípios da segurança alimentar e a construção de mercados locais.

Neste sentido, a pesquisa constatou que o arranjo dos Colegiados necessita de ajustes e deve ser alterado no âmbito territorial, caso queiram romper com o caráter sectorial da agricultura e introduzir ações construídas em bases sólidas de conhecimentos para gerar mais competitividade e disparar a dinamização dos territórios. Após isto, os mecanismos de política voltados para o desenvolvimento territorial, a exemplo do PAA, do PNAE, entre outros, devem ser integrados e direcionados a partir da ação coletiva e cooperativa, para gerar interface com a

transição para a sustentabilidade dos Colegiado dos territórios da Cidadania Açucareira Mossoró e Sertão do Apodi

REFERÊNCIAS

ALVES DA SILVA, R. M., & NUNES, E. M. Agricultura familiar e cooperativismo no Brasil: uma caracterização a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 61(2), e252661, 2023. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.252661>

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: LEITE, S. P.; MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. *et al.* (Org.), **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. Cap. I. p. 35-60. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14).

BRASIL. **Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais**. Brasília, MDA/Departamento de Gestão Territorial, 2009.

BRASIL. **Guia da política de governança pública** - Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso: 11 jun. 2023.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 73-97, 2011. DOI: 10.21527/2237-6453.2003.2.73-97.

DALLABRIDA, V. R. **Planejamento e gestão territorial: aportes teórico-metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios** – Mafra, SC: Ed. da Un, 2020.

FRIEDMANN, H. Commentary: Food regime analysis and agrarian questions: widening the conversation. **Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 3, p. 671-692, 2016. DOI:10.1080/03066150.2016.1146254.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

GAZOLLA, M.; PELEGRINI, G. As experiências familiares de agroindustrialização: uma estratégia de produção de novidades e de valor agregado. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 361-388, nov. 2011.

GURGEL, R. F. S.; NUNES, E. M.; SILVA, V. M. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) da EMATER e do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) no Território da Cidadania Sertão do Apodi, Rio Grande do Norte. **Extensão Rural**, v. 29, p. 1-34, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5902/2318179669139>

LANG, T. Food control or food democracy? Re-engaging nutrition with society and the environment. **Public Health Nutrition**, v. 8, n.6, p. 730-737, 2005. DOI:10.1079/PHN2005772.

LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural (Impresso)**, v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012. DOI:10.1590/S0103-20032012000400004.

MAGALHÃES, C.; FAVARETO, A. Entre coesão e conflito - coalizões sociais, instituições e governança territorial na fronteira da expansão da produção de eucalipto no Extremo Sul da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico (Impresso)**, v. 1, p. 33-62, 2020.

MALUF, R. S; REIS, M.C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. In: ROCHA, C; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p.43-67, 2013.

MARSDEN, T. **The condition of rural sustainability**. The Netherlands, Van Gorcun, 2003.

MARSDEN, T. New Rural Territories: regulating the differential rural spaces. **Journal of Rural Studies**. V.14, Nº 1, p. 107-117, 1998.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp e Editora da UFRGS, 2016.

MOURA, J. T. V.; MOREIRA, I. S.; GOMES, S. Gestão participativa territorial como parte de arranjos institucionais indutores da efetividade: um estudo de caso de dois Colegiados Territoriais. **REDES** (Santa Cruz do Sul. Online), v. 22, p. 65-93, 2017. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.9946>

NIEDERLE, P. A.; WESZ-JUNIOR, V. J. **As Novas Ordens Alimentares**. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

NUNES, E. M.; SILVA, P. S. G. A Construção de Mercados na Agricultura Familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 63, p. 1-32, 2022. DOI: <https://doi.org/10.38116/ppp63art4>

NUNES, E. M.; SILVA, V. M.; SA, V. C. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): formação e conhecimentos para a agricultura familiar do Rio Grande do Norte. **Redes (Santa Cruz do Sul. Impresso)**, v. 25, p. 458-482, 2020a. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i2.14174>

NUNES, E. M.; CRUZ, M. S.; SILVA, V. M. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Território Rural Sertão Central Cabugi e Litoral Norte (RN): o desafio da adequação sociotécnica. **Extensão Rural (Santa Maria)**, v. 27, p. 40-64, 2020b. DOI: <https://doi.org/10.5902/2318179643573>.

NUNES, E. M.; GONDIM, M. F. R.; SILVA, M. R. F. da. Identidade e reestruturação produtiva nos territórios Açu-Mossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, p. 137-166, 2019. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v27n1-7>

NUNES, E. M.; FRANÇA, A. R. M.; LIMA, J. S. S. de; MEDEIROS, L. S. Novidades (Novelty) na Agricultura Familiar e sua associação com a agroecologia na produção de hortifrutigranjeiros no Território Sertão do Apodi (RN). **Redes (Santa Cruz do Sul. Online)**, v. 23, p. 213-236, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v23i1.9292>

NUNES, E. M.; TÔRRES, F. L.; SILVA, M. R. F.; SA, V. C.; GODEIRO, K. F. Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, p. 529-554, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005303009>.

NUNES, E. M.; GONDIM, M. F. R.; GODEIRO, K. F.; OLIVEIRA, I. A. de; GOIS, B. V. O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) como mecanismo da Gestão Social e da Governança nos Territórios Rurais. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, v. 42, p. 301-330, 2014.

ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Objetivo 2 - Agricultura sustentável (2015). Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/2/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: ed. IICA, 2009.
PERICO, R. E. RIBEIRO, M. P. **Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável**. Brasília: ed. IICA, 2005.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? **Revista do TCU**, nº 127, 2013.

PLOEG, J. D. van der. **The new pensive: rural development in times of globalization**. Second edition, London: Earthscan; Sterling VA, 2018.

PLOEG, J. D. van der. WISKERKE, J. S. C. (Eds.). **Seeds of transition: essays on novelty production, niches, and regimes in agriculture**. Assen: Van Gorcum, 2004.

PTDRS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Açu-Mossoró e Sertão do Apodi**. Brasília: MDA/SDT, 2010.

SANTOS, C. S. dos; GREGOLIN, M. R; SARTORELLI, A. *et al* . Papel dos colegiados territoriais na execução de políticas públicas. **Revista Espacios**, vol. 39. n. 4, pp.16-

25, 2018. Disponível em:

<https://www.revistaespacios.com/a18v39n04/a18v39n04p16.pdf>. Acesso 12 jun. 2013.

SCHIAVINATO, Mônica. As instituições do desenvolvimento territorial rural: governança, arenas de disputa e visibilidade do rural brasileiro. In: **36° Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia/SP. Anais do 36° Encontro Anual da Anpocs, 2012.

SILVA, V. M.; NUNES, E. M. As ações de formação profissional do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP/RN) nos territórios do Rio Grande do Norte. **Cadernos de Economia** (Unochapecó. Online), v. 26, p. 01-16, 2021.

Submetido em: 20/01/2022

Aprovado em: 09/01/2024

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Emanoel Márcio Nunes – Concepção, aquisição de financiamento, administração do projeto, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, participação ativa da discussão dos resultados, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Márcia Regina Farias da Silva - Concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, participação ativa da discussão dos resultados, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Vinícius Claudino de Sá - Concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, participação ativa da discussão dos resultados, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Maria de Fátima Rocha Gondim - Coleta de dados, análise de dados, participação ativa da discussão dos resultados e revisão do trabalho.

FINANCIAMENTO: Este trabalho contou com o auxílio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Edital 005/2009 MDA/SDT/CNPq–Gestão de Territórios Rurais, com 1 (uma) bolsa de mestrado da CAPES, e com 1 (uma) bolsa de Iniciação Científica (IC) do Programa PIBIC/CNPq no período de 1 (um) ano.