



Revista de Ciências da Administração

ISSN: 1516-3865

rca.cse@contato.ufsc.br

Universidade Federal de Santa Catarina

Brasil

Vasques Pacheco, Anderson Sasaki; Moretto Neto, Luis; Vieira da Silva, Karin  
Gestão Social nos Territórios da Cidadania: um estudo de caso no território do Meio  
Oeste do Contestado

Revista de Ciências da Administração, vol. 17, 2015, pp. 106-119

Universidade Federal de Santa Catarina  
Santa Catarina, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273543118006>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



## **GESTÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: UM ESTUDO DE CASO NO TERRITÓRIO DO MEIO-OESTE DO CONTESTADO**

**Social Management in the Territórios da Cidadania: a case study in Meio-Oeste do Contestado Territory**

**Anderson Sasaki Vasques Pacheco**

Doutorando em Sociologia Econômica das Organizações. Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal. Bolsista CAPES – Doutorado Pleno no Exterior. E-mail: sasaki.anderson@gmail.com

**Luis Moretto Neto**

Professor Ensino Superior III do Centro Universitário Internacional (UNINTER). Curitiba, PR, Brasil. E-mail: luis.m75@uninter.com

**Karin Vieira da Silva**

Doutoranda em Sociologia Econômica das Organizações. Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade de Lisboa. Lisboa, Portugal. Bolsista CAPES – Doutorado Pleno no Exterior. E-mail: vieira.karin@gmail.com

### **Resumo**

Esta pesquisa tem o objetivo de analisar se o programa Territórios da Cidadania, especificamente da região Meio-Oeste do Contestado, apresenta interface com os pressupostos teóricos da gestão social. Como fundamentação, foram utilizados estudos sobre gestão social, especialmente de Fernando Tenório. Quanto à metodologia, esse trabalho se enquadra como aplicado e estudo de caso. Para coleta dos dados, predominantemente qualitativos, foram realizadas entrevistas com atores relacionados ao programa. A análise dos dados baseou-se na metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas de Tenório *et al.* (2008c), assim como na utilização do método de análise de conteúdo. Os resultados ressaltam, em linhas gerais, que, ainda que haja um esforço institucional por parte do Governo Federal para a efetivação do programa, há, no território, a predominância de grupos de interesses específicos, que articulam suas ações de modo a garantir a manutenção desses interesses e sobrepor os anseios individuais aos desejos da coletividade.

**Palavras-chave:** Gestão Social. Territórios da Cidadania. Política Pública. Participação.

### **Abstract**

This research aims to analyses if the Territórios da Cidadania program, with the Meio-Oeste do Contestado, geographic delimitation, has similar characteristics with the social management theoretical presumptions. As theoretical grounds, we sailed on Brazilians studies of social management, which, for us, demonstrate to be the perfect lens to analyses a participative policy. Regarding the methodology, this work fits as applied and case study. To gather the data, predominantly qualitative, it was interviewed nine actors related with the program. The data analysis was based in the methodology for evaluating deliberative decision-making processes in public policy from Tenorio *et al* (2008c) as well the utilization of content analysis method. As main results, it was verified that, besides the policy, in theory, emanates premises which refer to a more social and participative management, in the territory there is the predominance of specials interest groups that coordinate their actions to ensure the maintenance of their interests and overlap single desires instead of the collective desires.

**Keywords:** Social Management. Territórios da Cidadania. Public Policy. Participation.





## 1 INTRODUÇÃO

A essência das políticas públicas que marcaram o Brasil na década de 1990 foi fortemente permeada pelo paradigma de gestão tradicional, típico da administração gerencialista. Portanto, a aplicação de tais práticas em âmbito social caracterizou-se por ser compensatória e com pouca ou nenhuma participação da sociedade civil.

No decorrer dos anos, as políticas públicas se revestiram de novos formatos e orientações, pois, o que antes era marcada por uma administração pública essencialmente de mercado e unidimensional, atualmente pode caracterizar ações pluralistas e conjuntas com a sociedade civil, como anseia a proposta do Programa Territórios da Cidadania (PTC) (BRASIL, 2009).

O Programa Territórios da Cidadania foi uma iniciativa do Governo Federal com objetivo de reduzir as desigualdades através do desenvolvimento de territórios com baixos índices de desenvolvimento humano no Brasil, incentivando a participação social e melhorando a qualidade de vida dos brasileiros (BRASIL, 2009).

Os Territórios melhorando a qualidade de vida dos brasileiros (BRASIL, a de reduzir as desigualdadeizar programas bizar programas bigualdadeizar programas bIL, a de reduzir as desigualdadeizar programas br A participarizar proal e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. (BRASIL, 2009, p. 3)

Em Santa Catarina, Região Sul do Brasil, dois territórios foram abarcados pelo programa: o território do Meio-Oeste do Contestado (MOC) e do Planalto Norte. Nessa pesquisa, o território analisado é denominado Território da Cidadania do Meio-Oeste Contestado e abrange uma área de 8.288,10 Km<sup>2</sup>, composto por vinte e nove municípios: Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuaçu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d`Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê (BRASIL, 2009).

Segundo o portal do programa Territórios da Cidadania, Brasil (2009), as ações que envolvem políticas públicas participativas, ou seja, aquelas que promovem a transferência de poder para os cidadãos estão diretamente ligadas com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo este um dos principais escopos de análise no território do Meio-Oeste do Contestado, juntamente com outros importantes atores como associações, nomeadamente as associações de municípios da região, sindicatos e órgãos municipais.

No entanto, apesar da causa ilustre da política do Governo Federal, de trabalhar com atores antes excluídos da sociedade, Demo (1988, p. 102) alerta para o seguinte fato: “Por mais que um governo deseje ser participativo, não foge à lógica da burocracia e da concentração do poder, mesmo porque conta menos o desejo do que a tendência histórica típica”. Além disso, o mesmo autor coloca que desconfiar do poder, vigiando-o faz parte da democracia, há de se desconfiar das intenções participativas dos que detém o poder.

Nesse sentido, o discurso sobre direitos, cidadania e participação atrai como o canto da sereia, uma ilusão, engodo, um mero chamariz traindo mais do que realiza, pois o poder é traiçoeiro, como um presente grego, guiado pela lógica da vantagem, que na realidade é uma doce ilusão sem retorno vantajoso (DEMO, 1988).

Essa participação com falsa sensação de poder, segundo Tenório (2008a), estaria vinculada à gestão estratégica, na qual prevalece o monólogo e o individualismo, ao contrário da gestão social, que é determinada pela solidariedade, portanto, um processo de gestão que prima pela concordância, onde o outro deve ser incluído por meio de espaços de participação e a solidariedade o seu objetivo.

Teria, portanto, o programa Territórios da Cidadania uma participação como o engodo da sereia, uma ilusão, uma falsa sensação de poder, ou a participação estaria com a gestão social, trabalhando a tomada de decisão de maneira mais democrática e dialógica de modo a incluir os diversos atores da sociedade civil?

A partir desse embate, gestão social x gestão estratégica e participação legítima x intenções participativas, que emana a indagação desse trabalho: “As ações participativas do programa Territórios da cidadania, no Meio-Oeste do Contestado, estão de acordo com os pressupostos teóricos da Gestão Social?”

## 2 GESTÃO SOCIAL

A visão neoliberal que marcou as décadas de noventa e a seguinte, originou o modelo regulador de Estado-mínimo, fazendo com que as demandas sociais ficassem a cargo do mercado; e, ao Estado, competia apenas a função de atender aqueles nos porões da escala social (PINHO, 2010; TENÓRIO, 2008a; PAULA, 2005).

Nesse contexto, o modelo clássico de gestão, voltado para o mercado e o lucro, deixou de atender as demandas sociais eminentes. As lacunas criadas na sociedade passaram a ser fortemente preenchidas por meio de iniciativas dos próprios cidadãos, o que potencializou o surgimento de novos modelos de gestão, centrados “[...] no processo de desenvolvimento na proteção da vida, na preservação do meio ambiente, no atendimento das necessidades, e no desenvolvimento das potencialidades humanas.” (CARRION; CALOU, 2008, p. 17).

Nesse âmbito, a preocupação com modelos alternativos de gestão, que fujam à lógica *mainstream*, é potencializada emergindo perspectivas como a da gestão social. No Brasil, essa temática é bastante recente, pois remota a década de 1990. Desde então, ela tem se desenvolvido academicamente, com a criação de programas de pesquisas, revistas especializadas e encontros sobre o tema. (MAIA 2005; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011) Ainda que o tema ganhe crescente visibilidade em âmbito nacional e mundial (DOWBOR, 1999; FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 2008a; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), as suas delimitações conceituais ainda estão sendo estudadas, não havendo, portanto, consenso sobre a sua significação (FRANÇA FILHO, 2008).

Segundo Dowbor (1999b), a gestão social significa a transformação da sociedade, em que o bem-estar se encontra como atividade-fim do desenvolvimento e a econômica passa a ser uma atividade meio. Ele complementa que as áreas sociais, ainda, estão à procura de seu paradigma organizacional, sendo que a área industrial e a órbita do Estado já possuem alicerces, nesse sentido, a visão de Gestão Social não é uma gestão pública, muito menos uma gestão privada.

Os trabalhos contemporâneos, como o de França Filho (2008), Schommer e França Filho (2008), entendem a Gestão Social como a gestão de uma problemá-

tica da sociedade e como uma modalidade específica de gestão. A ideia de gestão social que diz respeito à gestão dos anseios do social, tem como pressuposto que a gestão pública não atende, em sua totalidade, essas demandas, e que, portanto, o enfrentamento dessas problemáticas pode ocorrer via sociedade civil organizada. O segundo ponto trata da gestão social como uma orientação para a ação organizacional, na qual a lógica instrumental subordina-se a lógica substantiva, mais social, ambiental, política e cultural. (RAMOS, 1981; SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008)

Em um esforço de delimitação teórica, optou-se por uma perspectiva específica de gestão social como lente de análise da pesquisa, que a considera, em linhas gerais, um

[...] processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais). (TENÓRIO, 2008b, p. 39)

Esse entendimento têm os seus alicerces relacionados a Escola de Frankfurt, especialmente, aos estudos de Habermas sobre a ação comunicativa. Entre os elementos essenciais para o seu entendimento está a dualidade entre a gestão social e a estratégica, aqui entendida como o modelo tradicional de gestão, de caráter predominantemente instrumental:

A ação teleológica é aquela cuja racionalidade de meios é projetada por uma pessoa para alcançar um objetivo. No entanto, ela será estratégica ou teleológico-estratégica, quando a decisão ou comportamento de pelo menos um indivíduo é afeta pelo cálculo da relação meio-fim. Numa ação estratégica os atores se relacionam uns com os outros, vendo-os como meios ou impedimentos para a realização de seus objetivos. Já em uma ação normativa, os atores desenvolvem a ação de acordo com as normas e valores compartilhados pelo grupo ao qual são submetidos os interesses pessoais. No processo de ação dramatúrgica o ator se posiciona, apresenta-se perante os outros como uma personagem, procurando projetar uma imagem. Finalmente, a ação comunicativa, a ação social mais importante na perspectiva Habermasiana, é aquela em que duas ou mais pessoas procuram chegar [à] razão, ao entendimento sobre determinado objetivo. (TENÓRIO, 2002, p. 32)



Nessa perspectiva, a gestão social apresenta-se como um contraponto a gestão estratégica em sua tentativa de substituir “[...] a gestão tecnoburocrática, monológica, por em gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 124). Portanto, o processo histórico de dominação estatal e mercadológico perante a sociedade civil apresenta possibilidades de ser repensado e reformulado.

Outro aspecto seminal que configura essa teoria como relevante lente analítica para essa pesquisa, refere-se às implicações da inversão dos seguintes pares de palavras: Sociedade-Estado, Trabalho-Capital e Sociedade-Mercado. A lógica tradicional conferia atenção especial para o Estado, capital e mercado, nas relações que estabelece com a sociedade e o trabalho, a inversão dessa perspectiva sugere que estes últimos devam ser os protagonistas dessa relação, ou seja, promove uma mudança substancial na maneira como essas relações são configuradas e analisadas:

Ter o indivíduo como sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa a Sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com capital significa mudar a natureza destas relações, quer dizer, passar de condições monológicas, tecnoburocráticas e autoritárias para situações dialógicas, democráticas e intersubjetivas, do exercício da cidadania. (TENÓRIO, 2008a, p. 34)

Dessa forma, nessa pesquisa, a gestão social é entendida, de forma ampla, como “[...] a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697). Aprofundando-se nessa concepção, Cançado (2011) realiza uma aproximação conceitual para a gestão social, delimitando algumas categorias teóricas, conforme a figura a seguir:



Figura 1: Proposta inicial de uma aproximação teórica para a Gestão Social, baseado em Categorias Teóricas da Gestão Social e suas interações  
Fonte: Cançado (2011, p. 189)

Dessa forma, o autor argumenta que a gestão social “[...] parte do Interesse Bem Compreendido, acontece na Esfera Pública e tem como objetivo a Emancipação, em uma perspectiva dialógica negativa (ADORNO, 2009), sem pretensão de síntese” (CANÇADO, 2014, p. 81). Vale esclarecer que, de acordo com Cançado (2011, p. 167), o Interesse Bem Compreendido (IBC) “[...] seria o instrumento pelo qual o potencial de Solidariedade se realiza em prol da Sustentabilidade, em outras palavras, ao se tratar do bem-estar coletivo (solidário, no sentido estrito do termo) na perspectiva do IBC tem-se como norte a Sustentabilidade (ampla, não só ambiental)”.

Essa concepção se aproxima do pensamento habermasiano, em especial, ao salientar o caráter dialógico processo e incorpora em seu âmago a perspectiva de uma cidadania de base deliberativa (CANÇADO, 2014, TENÓRIO, 2008a).

Com base nas propriedades das cidadanias republicanas e liberais, Habermas desenvolve o conceito da cidadania deliberativa, fundamentada na racionalidade comunicativa e renovada pela mentalidade ritual da fundação republicana (TENÓRIO, 2002), que pode ser definida como:

[...] uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do Estado e/ou do dinheiro – o capital. A perspectiva é que a cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública, para que se escape das “barreiras de classe”, para que se liberte das “cadeias milenárias” da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente “o potencial de um pluralismo cultural” atuante “conforme a sua própria lógica”, potencial que, “sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido”. (HABERMAS, 1988 *apud* TENÓRIO, 2008a, p. 47-48)

Compreende-se a cidadania deliberativa como “[...] a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios de inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum [...]” (TENÓRIO, 2008, p. 148), espaços de articulação e, de construção coletiva, nos quais se articulam diferentes atores, vocalizando as suas pretensões com o intuito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões de produção. Nessa perspectiva, Cançado (2011, p. 83) salienta que

a esfera pública “[...] seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo de deliberação baseado essencialmente no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes [...]” e, portanto, “[...] o procedimento da prática da cidadania deliberativa na Esfera Pública é a participação.” (TENÓRIO, 2008b, p. 171).

A partir daí, Tenório (2008c) apresenta uma metodologia para avaliação de processos decisórios deliberativos em políticas públicas, considerada pertinente para utilização na presente pesquisa por apresentar elementos convergentes com os pressupostos da gestão social, capazes de orientar a compreensão de uma realidade social específica, delimitada por um território e uma política pública pretensamente participativa, como é o caso do estudo em questão.

Nos procedimentos metodológicos que estão dispostos na sequência é possível verificar em detalhes a grade analítica utilizada para construção das ferramentas de pesquisa e análise dos dados.

com os objetivos da pesquisa. A construção das ferramentas de pesquisa foi orientada pelas categorias de análise utilizadas e pelo referencial teórico de base.

A análise de conteúdo, partiu de categorias de análises pré-estabelecidas e considerando as suas especificidades quanto à natureza qualitativa da pesquisa. Desta forma, buscou-se verificar em que medida o conteúdo do material resgatado em campo converge/diverge dos elementos de análise, visando revelar também as contradições encontradas.

A grade analítica eleita para a pesquisa, parte essencialmente da lente utilizada como viés teórico, baseada na gestão social, que emerge como uma possibilidade democrática e participativa frente aos modelos tradicionais de gestão, e tem como pressuposto básico a cidadania deliberativa, permeada pelos seguintes aspectos estruturantes: processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Essas categorias são subdivididas em critérios, que foram quase que totalmente utilizados em campo, conforme é explicitado no quadro 01:

CATEGORIAS	CRITÉRIOS
<b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	<b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	<b>Qualidade da informação:</b> diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	<b>Pluralidade do grupo promotor:</b> compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	<b>Órgãos existentes:</b> uso de órgão e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
<b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisões de política públicas	<b>Relação com processos participativos:</b> interação com outros sistemas já existentes na região.  <b>Abertura dos espaços de decisão:</b> processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	<b>Aceitação social, política e técnica:</b> reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	<b>Valorização cidadã:</b> valorização por parte da cidadania sobre a relevância de sua participação.

### 3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos utilizados nessa pesquisa seguiram uma orientação qualitativa, é uma investigação aplicada e descritiva, tratando-se pontualmente, de um estudo de caso que abrange um território específico e uma política pública diretamente relacionada a ele. Desta forma, para delimitação do universo o recorte realizado restringe-se ao espaço de atuação do programa Territórios da Cidadania no Meio-Oeste do Contestado, em Santa Catarina, entre os anos de 2008 e 2012. Esse delineamento realizou-se tendo em vista dos objetivos da pesquisa e o tempo e disponibilidade de recursos para a sua efetivação.

Os dados foram coletados através da pesquisa documental, em especial dados institucionais sobre o território e programa em foco, assim como em dissertações sobre a mesma temática. Utilizou-se também as técnicas de observação e entrevistas semiestruturadas, realizadas com os atores envolvidos nos processos e políticas participativas do colegiado territorial, do comitê de articulação estadual e do Ministério do Desenvolvimento Agrário no território. Os atores pesquisados foram selecionados em vistas a sua interface próxima, relevância com o programa, acessibilidade e aderência



CATEGORIAS	CRITÉRIOS
<b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	<b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
<b>Igualdade participativa:</b> isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	<b>Forma de escolha de representantes:</b> métodos utilizados para a escolha dos representantes.  <b>Avaliação participativa:</b> intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<b>Origem das proposições:</b> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.  <b>Alçada dos atores:</b> intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado através da prática republicana.	<b>Perfil da liderança:</b> característica da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.  <b>Possibilidade de exercer a própria vontade:</b> instituições, normas e procedimento que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.  <b>Objetivos alcançados:</b> relação entre os objetivos planejados e os realizados.  <b>Aprovação cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre resultados alcançados.

Quadro 1: Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas

Fonte: Tenório *et al.* (2008c, p. 400-401)

A definição dos critério que compõem tal metodologia de avaliação de processos decisórios deliberativos em políticas públicas

[...] emergiu de uma análise detalhada da bibliografia sobre o tema no intuito de identificar categorias que pudessem auxiliar na compreensão

são da participação cidadã na implementação de políticas públicas. (TENÓRIO *et al.* 2008c, p. 395-396)

A sua origem está predominante relacionada aos estudos habermasianos, e construída com os esforços do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) e do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP). A escolha por essa metodologia deve-se a dimensão comparativa que ela pode proporcionar entre os estudos realizados em diferentes territórios abrangidos pela mesma política pública em questão, além de se constituir em uma ferramenta capaz de dimensionar a configuração da gestão social empiricamente. Ressalta-se que todas as categorias foram utilizadas, mas alguns critérios foram suprimidos da análise, nomeadamente Espaços de Transversalidade; Órgãos de acompanhamento; Perfil dos atores; Discursos dos representantes, tendo em vista uma necessidade de delimitação da análise, sem prejudicar os resultados finais.

## 4 O ESTUDO DE CASO

Nessa seção será apresentado o Programa Territórios da Cidadania, objeto deste estudo, explicando a sua estruturação e funcionamento e, posteriormente, a análise dos dados será exposta, com base nas categorias de análise dispostas na metodologia da presente pesquisa.

### 4.1 Os Territórios da Cidadania

A política pública Territórios da Cidadania, instaurou-se no Brasil em 2008, com o objetivo de universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2009).

Essa política pública configura-se pontualmente como uma “evolução” de uma política anterior, datada de 2003 e coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, chamada Territórios Rurais. O objetivo desse programa convergia com o da atual, por estimular o desenvolvimento territorial sustentável em regiões desfavorecidas e com níveis abaixo da média de indicadores sociais. No entanto, percebeu-se que não

era possível o desenvolvimento territorial sustentável focado somente no desenvolvimento agrário e, por isso, acrescentou-se outros pontos importantes como a saúde, educação e economia.

A reformulação do programa abrangeu a articulação das políticas públicas do PTC no âmbito federal, envolvendo ao todo 19 ministérios, ao contrário da política anterior que envolvia somente um, o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Já no âmbito local, essa articulação se desenvolve através do Comitê Gestor Nacional, que compreende os secretários executivos de cada um dos ministérios anteriormente citados, juntamente com o Colegiado Territorial e Comitê de Articulação Estadual.

O primeiro comitê, o estadual, é composto pelos órgãos federais que atuam em cada estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios. Eles têm como objetivos “[...] apoiar a organização dos Territórios, fomentar a articulação e a integração de políticas públicas, assim como acompanhar a execução das ações do Programa.” (BRASIL, 2009, p. 4).

Já o colegiado territorial atua com uma ação pública e em nível de território. Ele é composto por três delegados da sociedade civil e por três delegados do poder público. No Território do Meio-Oeste do Contestado, por exemplo, constaram seis delegados, além das organizações da sociedade civil representada por líderes de sindicatos e cooperativas. Era com o colegiado que se criava o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. “Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa.” (BRASIL, 2009, p. 4).

As propostas e demandas aconteciam por meio da articulação entre os dois comitês e o colegiado territorial. Primeiro o Governo Federal ou Estadual ofertava sua matriz com as propostas e ações do governo. Posteriormente, através da discussão do colegiado Territorial, alocavam e escolhiam as demandas e em quais cidades seriam atribuídas. Finalmente faziam o acompanhamento e monitoramento das ações e, ao fim de cada ano, uma nova demanda do Governo era empregada.



Figura 2: Ciclo de planejamento e gestão do PTC

Fonte: Brasil (2009, p. 5)

Após o entendimento básico dos primórdios do programa e de seu funcionamento, foram analisados os critérios de Tenório *et al.* (2008c) para compreender quais ações do programa se encontram próximas aos pressupostos teóricos da gestão social.

## 4.2 Análise dos Resultados

A primeira categoria analisada, o processo de discussão, pressupõe a discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública. Para análise, foram limitados os seguintes critérios, canais de difusão e a qualidade deles, a duplicação de estruturas e, por fim, a relação com outros processos participativos.

No tocante do fluxo das informações e dos canais de comunicação no território do Meio-Oeste do Contestado, a articulação aconteceu por meio dos funcionários e dos consultores do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com o apoio das associações de municípios da região, seguindo o seguinte fluxo.



Figura 3: Fluxo das informações programa.

Fonte: Elaborada pelos autores deste artigo

Portanto, o programa definia as metas e repassava as informações aos coordenadores do território,



que as conduziam para as Associações de Municípios, responsáveis pela interação com os potenciais atores. Ao fim, realizava-se uma reunião geral com os Consultores e Representantes do MDA, junto com os demais atores do processo. Para tanto, eram utilizados diversos canais de difusão, como sistema virtual, e-mail, telefone, mídia, cartas e a visita física. Ressalta-se que tais fontes de informações tiveram um papel importante no desenvolvimento inicial do programa, pois com essa diversidade de canais de informação que se conseguiu a participação de diversos atores nesse estágio.

Entretanto, apesar da diversidade de canais de comunicação, a qualidade das informações circuladas no programa era vista como um problema dentro do território. O relato de um dos entrevistados mostra essa dificuldade: “[...] a divulgação foi muito boa, a participação inicial era muito boa, bem fortalecida e ela veio enfraquecendo a partir da falta de informação e do não cumprimento das datas que era pra repasse”.

Em complemento, outro participante relata a sua frustração sobre uma das atividades “*Todo mundo, então, tem acesso à informação. Entretanto, a tua renda é, de repente, mais que um salário mínimo, aí você está fora*”. Dessa forma, a informação, apesar de ser bem distribuída, vinha, algumas vezes, ausente de esclarecimentos importantes desestimulando e alimentando a descrença dos atores envolvidos.

Com relação à duplicação de estruturas com outros processos participativos, verificou-se a preocupação do aproveitamento das estruturas existentes na região. Por exemplo, as sessões aconteciam, muitas vezes, nas edificações das associações do território, assim como nas estruturas da política estadual semelhante Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR).

No entanto, apesar da utilização das estruturas do âmbito municipal e estadual, a relação com os processos participativos da dimensão estadual, nomeadamente as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) não era positiva como a municipal. Como comenta um entrevistado “*O que era tratado com a secretaria setorial, não tinha correspondência com a estrutura das SDR, porque lá era um outro programa*”. Tal visão foi questionada por outro participante: “*Nós aqui, por exemplo, temos um território de SDR e outro território para AMMOC. Por quê? Por que não utilizar já as estruturas que já existiam? Por que criar outras estruturas?*”. Portanto, uma possível solução é apontada

por um dos entrevistados “*Tem que acabar com essa justaposição, sobreposição de políticas públicas. Então, o Governo Federal, os Governos Estaduais têm que integrar suas políticas públicas*”.

Dessa maneira, o território do MOC, apesar de utilizar estruturas físicas para evitar a duplicação de estruturas, carece de articulações políticas com outros processos participativos na região, revelando-se como um critério ausente de interesse político e representado por pouca atividade negociada entre o âmbito federal e estadual.

A segunda categoria, inclusão, significa “[...] a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema. Inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos.” (TENÓRIO et al. 2008c, p. 3).

O primeiro critério utilizado para compreensão dessa categoria envolve a abertura dos espaços de decisão. Verificou-se que as possibilidades de inclusão nos espaços decisórios são condicionadas a um critério de representatividade, ou seja, um indivíduo pode integrar esses ambientes apenas se estiver vinculado a uma organização, como os sindicatos, as cooperativas e a esteja representando, perdendo, portanto, a sua identidade individual, pois ela está subordinada a um grupo de interesse. Vislumbra-se, dessa forma, um distanciamento dos pressupostos da gestão social, tendo em vista o caráter restritivo dos espaços decisórios e desconectado da sociedade civil. Acredita-se que essa configuração reduza em grande escala a legitimidade do processo participativo e, consequentemente, da própria política pública. Essa configuração era diferenciada no programa predecessor, Território Rurais, em que os ambientes decisórios proporcionavam maior abertura para participação civil, o que se constitui em um retrocesso do programa atual, quando analisado por meio da gestão social.

Tal cenário é visto com preocupação por alguns órgãos institucionais, que adotaram medidas visando potencializar a dimensão participativa do programa. Nesse cenário, destaca-se a atuação do MDA, com a criação de projeto de capacitação para que os pequenos agricultores rurais visando habilitá-los a se envolverem em um ambiente político de participação: “[...] [a capacitação] propicia o desenvolvimento de capacidades humanas dos atores sociais nos diferentes

níveis de atuação [...] O objetivo principal da ação é formar agentes de desenvolvimento capazes de atuar de forma organizada na gestão social dos territórios rurais." (MDA, 2012a).

Entretanto, essa iniciativa não obteve o desempenho esperado e o seu insucesso é atribuído a alguns aspectos: a) a dificuldade de compreensão sobre a importância da atuação individual no processo de desenvolvimento, pois foi encontrada uma grande dificuldade em fazer com que os trabalhadores rurais reservassem parte de seu tempo – destinado integralmente à realização de afazeres agrícolas – para o processo de formação de agentes de desenvolvimento; b) abordagem metodologia incapaz de mobilizar os indivíduos e promover uma visão sistêmica, ressaltando a importância do território, pois; c) houve grande dificuldade em retirar o caráter individualizado das preocupações dos agricultores, ou seja, cada um encarava o seu projeto de forma individual e não como integrante de um todo, em um único território; d) diminuição de recursos por parte do Governo Federal, sendo a maior parte para investimentos relacionados diretamente à produção e pouco restava aos programas de capacitação.

Esse cenário reflete a dificuldade de superação de uma ordem mercadológica em diferentes esferas relacionadas ao programa, pois a orientação está fortemente voltada para a obtenção de vantagens individuais e pouca preocupação com a coletividade. Ressalta-se a importância do enfrentamento da pobreza política (DEMO, 1994) e da incorporação acrítica da lógica de mercado para os demais âmbitos da vida social, cultural e política nesses territórios. Acredita-se que um importante passo nesse sentido possa ser dado por meio de um processo educativo capaz de permitir ao sujeito superar a sua condição de oprimido (FREIRE, 2005), por meio da consciência de sua realidade social e dos imperativos alienantes.

O segundo critério versa sobre a aceitação social, política e técnica. Sobre o aspecto social é verificável, através do critério anterior, a falta latente de aproximação da esfera social com o programa no território. Já no que tange às esferas técnicas e às políticas atestou-se certo desequilíbrio na atuação dessas duas forças, especialmente no que se refere à falta de uma metodologia integrativa, que evite a sobreposição de interesses específicos em detrimento aos interesses da coletividade. Os documentos institucionais, apontaram a existência de um corpo técnico no território e de sindicatos ligados à agricultura, entretanto, o número de representantes

das prefeituras eram, muitas vezes, maior do que a área técnica, causando conflitos de interesses que culminaram em decisões equivocadas e desvinculadas das necessidades reais. Portanto, pode-se atestar que o fator político, por vezes, suplantava as determinações de ordem técnica, sem o devido entendimento capaz de promover um consenso democrático. Assim sendo, acredita-se relevante repensar uma metodologia que permita mais entendimento entre os aspectos sociais, políticos e técnicos no território e propicie um processo decisório mais igualitário e amplamente participativo.

A terceira categoria, pluralismo, objetiva identificar a multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, está envolvida no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.

Em primeira instância, pode-se dizer que o objetivo do programa era integrar as diferentes áreas da sociedade para o desenvolvimento territorial na região, promovendo a multiplicidade de atores. "A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, Estados e Municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia." (BRASIL, 2012, p. 3).

Todavia, na prática, a diversidade dos membros não apresentava interface com os pressupostos da gestão social. Havia dois grandes grupos participantes: um grupo fechado (denominação dos autores), escolhido pelo MDA e representado por 16 entidades (AMMOC, AMAI, EPAGRI, etc.), e um grupo aberto, no qual são eleitos dois representantes da sociedade civil e dois do poder público nos fóruns municipais.

No grupo fechado, observa-se que os atores eram os mesmos que atuavam no Programa Territórios Rurais. No grupo aberto, os representantes do poder público (prefeito e vice-prefeito) eram convidados pelos participantes do grupo fechado a participarem do processo deliberativo. Além disso, solicitou-se aos políticos a sugestão dos representantes da sociedade civil.

A terceira questão refere-se, para além da "exclusão" dos cidadãos não organizados, a inexistência de outro setor nesse projeto, que são as instituições privadas sobre a forma de seleção dos participantes. A primeira é a de que os atores da sociedade civil não eram verdadeiramente atores da sociedade civil, mas sim representantes do prefeito e do vice-prefeito.

A segunda é a de que cidadãos não organizados, como retratado anteriormente, caso tenham interesse de participar dessas reuniões, teriam que fazer o



contato com o MDA para primeiro tentar se organizar e, posteriormente, serem convidados e eleitos. Isso demonstra que existe um longo caminho para que um cidadão não organizado consiga participar do processo. Sendo assim, há uma parcela de atores sendo praticamente excluída desse processo.

Além da “exclusão” dos cidadãos não organizados, nota-se a inexistência de outro setor nesse projeto, que são as instituições privadas. De acordo com Tenório *et al.* (2008c), a multiplicidade de atores envolve a participação do poder público, da sociedade civil e do mercado. Portanto, nomeadamente no território do MOC, não há a participação do âmbito privado no processo, muito menos da sociedade civil não organizada.

Na quarta categoria analisada, a igualdade participativa, discute-se, primeiramente, a forma de escolha dos representantes, resgatando a análise feita no critério canais de difusão e pluralidade do grupo promotor. A escolha das lideranças segue uma lógica *top down*, pois se orientava pela seguinte dinâmica: inicialmente, o Ministério Federal nomeava os delegados do MDA em cada Estado, em seguida, eles escolhiam os outros articuladores para trabalhar, e, por fim, em conjunto com as associações municipais eram enviados os convites para as principais organizações da região e para as prefeituras selecionando os principais atores dessas entidades. Verifica-se, portanto, a orientação burocrática na escolha dos representantes, regida por uma “cascata” hierárquica que tem em seu topo a esfera federal. O caráter unidimensional desse processo exclui as possibilidades de articulação entre as diversas esferas de governo e da sociedade civil, não fomentando, portanto, um processo participativo igualitário. Dessa forma, há um grande distanciamento dos pressupostos da gestão social, na qual o processo deve prezar, essencialmente, pela criação de um ambiente propício à prática igualitária da participação, o que implica, necessariamente, uma nova orientação concatenada com a sociedade civil.

A avaliação participativa, segundo critério utilizado, busca verificar a liberdade dos atores em intervir no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. No território estudado, verificou-se que essa possibilidade é limitada aos atores relacionados a órgãos governamentais, sejam eles conselhos municipais ou instituições bancárias. Cada um desses atores interferia no processo que lhe era mais “próximo”, por exemplo,

os projetos solicitados via Caixa Econômica Federal ficavam sob a tutela dela. A intervenção de outros atores além desses, nomeadamente dos colegiados, tinha um caráter denunciatório. Nesse caso, a problemática sofria uma primeira tentativa de resolução com base no diálogo, caso o resultado fosse insatisfatório encaminhava-se para o Ministério Público ou ouvidoria do ministério do Desenvolvimento Agrário, para o devido desdobramento. Constatou-se novamente que a igualdade participativa não se expressa em plenitude no território, tendo em vista a não integração de todos os atores envolvidos no programa, no processo decisório. Portanto, salienta a necessidade de construção de espaços que fomentem a igualdade de participação em sua totalidade, permitindo não apenas a expressão de forças estatais, mas, também, privilegiando a expressão da sociedade civil.

Para analisar o grau de autonomia, quinta categoria dessa pesquisa, construiu-se um quadro de análise identificando separadamente o tipo de política pública. Isso pode ser observado no Quadro 2:

TIPOS DE POLÍTICAS	EXEMPLOS	ALÇADA DOS ATORES
<b>Políticas de controle social</b>	<b>Bolsa Família, Bolsa Escola, etc.</b>	<b>Grau de autonomia fraco</b> , inexistente a possibilidade de se deliberar sobre o assunto, apenas a possibilidade de se participar, caso seja enquadrado nos requisitos. <b>Público-alvo: Pessoas de baixa renda.</b>
<b>Políticas Informativas</b>	<b>Apoio à cadeia do Leite. Apoio à criação de uma cooperativa.</b>	<b>Grau de autonomia médio</b> , possibilidade de modificar um pouco a política pública, existe autonomia para escolher o que deve ser feito exemplo: na cadeia de leite, criar uma cooperativa, ou comprar caminhões para transporte, ou solicitar subsídio do governo para baixar os preços. <b>Público-alvo: Determinados atores, Agricultores, assentados, etc.</b>
<b>Políticas Deliberativas</b>	<b>Editais para a construção de creches, Escolas.</b>	<b>Grau de autonomia fraco para médio</b> , possibilidade apenas de concorrer ao edital, entretanto não existe a possibilidade de modificar o que era estruturado. <b>Público-alvo: Prefeituras.</b>

Quadro 2: Tipos de Políticas públicas e o grau de autonomia delas

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo

Dessa forma, verifica-se a inexistência de ações que atingissem grau máximo de autonomia. Todas as ações foram desenvolvidas pelo Governo Federal e pelos Ministérios, sendo, portanto, políticas “top down”. Ressalta-se que apesar das políticas públicas informativas, há a possibilidade de se escolher a alocação do recurso, já que o apoio era totalmente destinado para um setor específico, mostrando-se inflexível. Além disso, apesar de a nomenclatura “políticas deliberativas” ser utilizada pelo governo, ela não possuía nenhum caráter deliberativo, constituindo-se, na realidade, de editais de construção de creches, escolas, etc.

Portanto, o maior problema relatado pelos atores foi a baixa autonomia dos participantes, sendo um programa criado “dentro de quatro paredes” como relata um dos entrevistados. As políticas mostram-se distantes do conceito de autonomia da gestão social, por serem totalmente engessadas e inflexíveis. É como se o Governo Federal distribuisse calçados número 36 para uma população que calça 38.

Agravando ainda mais a falta de autonomia dos participantes, a condução, que deveria ser descentralizada dando a possibilidade dos atores exercerem a própria vontade, era, muitas vezes, centrada nos líderes das sessões. Além disso, o processo decisório era, por vezes, fortemente permeado por interesses não coletivos, no qual grupos que representavam interesses políticos específicos obtinham os recursos para determinada região através da persuasão de seus pares, suprimindo a voz de categorias com menor influência e força política.

A última categoria que será observada é o Bem comum, ou seja, o bem-estar alcançado por meio da prática republicana (TENÓRIO *et al.*, 2008c), que foi desdobrada em dois critérios: objetivos alcançados e a aprovação cidadã dos resultados.

Quanto aos objetivos alcançados, é possível perceber diferentes percepções. Os exemplos positivos foram relacionados especificamente com projetos que se efetivaram com sucesso. Já as conotações negativas foram relacionadas à morosidade do processo de implementação de projetos e às iniciativas, que, por vezes, quando se concretizavam, já tinham perdido a utilidade. Outro aspecto que causou descontentamento foi o “esfriamento” do programa, que diminuiu drasticamente a sua verba com o passar dos anos,

e, consequentemente, limitou o número de projetos executados.

Constata-se que a percepção quanto aos objetivos alcançados foi estritamente relacionada aos aspectos tangíveis do programa, pois pouca menção foi feita ao caráter participativo pretendido inicialmente, por exemplo. Dessa forma, sugere-se refletir, além dos aspectos fisicamente concretos, sobre as dimensões mais subjetivas, porém não menos importantes, que circundam o programa, como as possibilidades de participação, o processo deliberativo e democrático, a natureza das decisões, entre outros, com o objetivo de fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais efetivas e integradas com a comunidade a que se destina.

O último critério procura identificar a aprovação dos atores sobre os resultados alcançados. Esse critério provavelmente foi o mais relatado e fortemente percebido. Falou-se muito da gratidão e o aprendizado que o PTC teve para os atores envolvidos. Obviamente tiveram algumas noções distintas como coloca o Entrevistado 4:

*Existe sentimentos e sentimentos, quando o projeto vem de uma construção histórica, de uma demanda daquele grupo, daquela família aquele projeto é importante para aquela família, quando ele se concretizava era assim, era visto a felicidade a gratidão daquelas famílias nesse processo né?*

No entanto, o mesmo entrevistado apresenta o outro lado da moeda:

*[...] agora quando o projeto ele vinha atravessando, quando ele vinha de uma ação atravessada, quando ele vinha de uma ação isolada, esses são os projetos que não deram certo.*

Todavia diversas mensagens de aprendizado foram colocadas pelos entrevistados, demonstrando resultados positivos com o programa:

*Cada dia vem uma coisa nova. Então cada dia estamos nos adequando para essa nova realidade a maior faculdade foi o território, que eu aprendi muito, porque aqui eu sempre trabalhei com o poder público, eu não tinha essa coisa de assentamento, com o sindicato, essas lutas, essas brigas... pra mim foi uma coisa bem interessante, sabe. Acho que aprendi muito, acho que tenho aprendido todo dia.*

*Mas assim, é um baita exercício, muito rico, assim aflora os problemas do sombreamento, do paralelismo das ações, por outro lado também aparecem às falhas da precária estrutura, especialmente de pessoas, primeiro com perfil que possam circular das diversas áreas e das negociações da esfera de governo.*

*Comparado com na década retrasada 1995-2000, que eram o antigo PRONAF infraestrutura tem muito mais coisa funcionando que parada, graças ao PTC. Acho que é uma vivência diferenciada. É uma diferença gritante. É uma diferença diferente do setor público tradicional.*

Portanto, observou-se que o universo estudado possui diversos entendimentos e sentimentos sobre o programa, pois ainda que tal programa enfrente problemáticas que vão desde a sua concepção (*top down*) até sua implementação (por vezes, desconectada da realidade a que se destina), iniciativas dessa natureza são relevadas pelos atores envolvidos, tendo em vista, que se constitui em uma oportunidade para repensar os limites e possibilidades do território, e, de forma incipiente, resgatar uma identidade e bem comum.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar se o programa territórios da cidadania, realizado na região do Meio-Oeste do Contestado, apresenta interface com os pressupostos teóricos da gestão social. Essa preocupação deve-se, especialmente, ao anseio de se contribuir para o avanço da temática, ainda incipiente, ao confrontá-la com a realidade empírica, além de colaborar com a reflexão de programas de governo focalizados em regiões menos favorecidas do país, tendo em vista as grandes lacunas sociais existentes e a urgência em superá-las.

Partindo de uma construção teórica de gestão social, verificou-se na pesquisa realizada a existência de aspectos convergentes com uma proposta de gestão mais democrática e participativa, enquanto outros se encontram distantes dessa perspectiva.

Quanto à primeira categoria apresentada, processos de discussão, verificou-se a existência de múltiplos canais de difusão da informação e uma ótima utilização de órgãos existentes nas plenárias. Todavia, apesar da quantidade de meios de comunicação, a qualidade da

informação, por ser lenta e ambígua, assim como a falta de articulação entre outros mecanismos participativos do governo estadual acabavam desestimulando a participação dos atores e, consequentemente, diminuindo a similaridade com a gestão social.

Com relação à inclusão e ao pluralismo dos atores, constatou-se que o programa não incorporou atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços de decisões de política públicas. Ao contrário, foram mantidos os mesmos participantes dos antigos debates, como órgãos do governo, sindicatos, cooperativas, etc., excluindo atores individuais e do âmbito privado. Tal desequilíbrio acarretou decisões marcadas pelo domínio político ao técnico e pela participação de atores que figuravam somente nas plenárias decisivas, não possuindo um envolvimento no processo e, portanto, desprezando dimensões significativas de uma orientação democrática.

No que tange às categorias igualdade participativa e autonomia, tendo em vista a compreensão dos líderes e de alguns atores-chave, averiguou-se a aproximação dos pressupostos de gestão social nos critérios perfil da liderança, discurso dos representantes, avaliação, acompanhamento e controle da política pública. No entanto, o maior contrassenso dessa pesquisa e do programa foi verificado nessas mesmas categorias. Apesar de o programa emanar pressupostos de participação e maior autonomia e igualdade participativa, na prática acontecia o inverso. Portanto, a política pública nos territórios da cidadania, sobretudo no território do Meio-Oeste do Contestado, atua de forma centralizada com um processo decisório *top down* e com políticas inflexíveis e algumas vezes ilusórias, nas quais os atores tinham pouca liberdade sobre o destino dos recursos.

De certa forma, a última categoria é a que obteve maior aproximação com os pressupostos da gestão social. Ainda que haja algumas noções negativas sobre os objetivos alcançados e a aprovação dos cidadãos, foi possível verificar aspectos positivos e relevantes em participar desse projeto, assim como na experiência e nos resultados concretos alcançados.

Em linhas gerais, ressalta-se que ainda que haja um esforço institucional por parte do governo federal para a efetivação do programa, há no território a predominância de grupos de interesses específicos, que articulam suas ações de modo a garantir a manutenção de seus interesses e sobreponem os anseios individuais

aos desejos da coletividade. Existe, portanto, um descompasso entre os objetivos enunciados pela política pública e a população a quem ele se destina, tendo em vista a forma como ele se articula na prática estabelecendo pouca interface com a comunidade em suas diversas dimensões.

Dessa forma, verifica-se que o programa não encontrou legitimidade no território como uma ação integrada e participativa entre os atores envolvidos nela, configurando-se, portanto, como uma política de orientação *top down* que, consequentemente, não conseguiu concatenar os seus esforços com os da comunidade à qual se destina.

Para concluir, acredita-se que a reflexão sobre alguns aspectos é essencial para o aperfeiçoamento do programa, como repensar uma maior flexibilização do processo de decisão referente ao programa Territórios da Cidadania, outorgando a oportunidade de se desenvolver diferentes políticas públicas para cada território, aumentando a autonomia dos atores e convergindo com as necessidades específicas de cada região; diversificar os participantes das plenárias, por meio da abertura dos espaços de deliberação para uma maior gama de atores, em conjunto com um melhor processo educação política para esses participantes, possibilitando também a criação de novas organizações que buscam a participação e o bem comum do território; promover o aprimoramento da comunicação das ações, evitando a desmotivação dos participantes nas plenárias e promovendo maior controle sobre as informações nos sistemas do governo.

Por fim, como sugestões para próximas pesquisas, propõe-se uma análise comparativa do território do Planalto Norte de Santa Catarina, assim como outras regiões contempladas pelo programa, a fim de confrontar os dados encontrados em regiões com configurações diferenciadas tendo em vista as especificidades dos territórios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Territórios da cidadania:** integração de políticas públicas para reduzir as desigualdades, 2009. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pagelip/>>. Acesso em: 15 set. 2014.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE/FGV**, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Fundamentos teóricos da gestão social.** 2011. 246 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Lavras – UFLA. Lavras, MG, 2011.

CANÇADO, Airton Cardoso. Gestão social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 80-84.

CARRION, R. da S. M.; CALOU, Â. Pensar a gestão social em terras de 'Padinho Cícero' (Prefácio). In: SILVA JR., J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social:** práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

DEMO, Pedro. **Pobreza política.** São Paulo, SP: Editora Cortez, 1988.

DOWBOR, Ladislau. Tendências da gestão social. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, SP, 1999a.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Org.). **Gestão Social:** uma questão em debate. São Paulo: EDUC, 1999b.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo gestão social. In: SILVA JR, J. T. et al. (Org.). **Gestão Social:** práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

MAIA, M. Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, RS, n. 4, dez., 2005.

MDA. **Programas da Secretaria de desenvolvimento Territorial.** [2014]. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios\\_rurais/10365013](http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais/10365013)>. Acesso em: 2 out. 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45 n. 20, p. 36-49, 2005.



PINHO, José Antonio Gomes de. Gestão Social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira. In: RIGO, Ariadne Scalfoni et al. (Org.). **Gestão Social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda.** Recife: UNIVASF, 2010.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações:** uma reconceituação da riqueza nas nações. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Os (difíceis) caminhos da produção não-capitalista: o trabalho nos empreendimentos autogestionários. In: SILVA JR., J. T. et al. (Org.). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 5, p. 7-23, set.-out. 1998.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2002.

\_\_\_\_\_. (Re) visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR., Jeová Torres et al. (Org.). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a.

\_\_\_\_\_. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JR., J. T. et al. (Org.). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b.

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