



Revista de Ciências da Administração

ISSN: 1516-3865

[rca.cse@contato.ufsc.br](mailto:rca.cse@contato.ufsc.br)

Universidade Federal de Santa Catarina  
Brasil

Allebrandt, Sérgio Luís; Benso, Aline; Gonchoroski de Oliveira, Vinícios  
Interfaces entre a Comunicação e a Gestão Social no Contexto do Desenvolvimento  
Territorial: um estudo do território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul  
Revista de Ciências da Administração, vol. 17, 2015, pp. 120-133  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Santa Catarina, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273543118008>

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

redalyc.org

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

# INTERFACES ENTRE A COMUNICAÇÃO E A GESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM ESTUDO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL DO RIO GRANDE DO SUL

*The Interface Between Communication and Social Management in Territorial Development Context: a study of the Territory of Citizenship Colonial Northwest of Rio Grande do Sul State*

**Sérgio Luís Allebrandt**

Doutor em Desenvolvimento Regional no PPGDR/UNISC. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento (PPGDES/UNIJUÍ). Ijuí, RS, Brasil. E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br)

**Aline Benso**

Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDES/Unijuí. Professora substituta da UFSM. Ijuí, RS, Brasil. E-mail: [aline.benso@gmail.com](mailto:aline.benso@gmail.com)

**Vinícios Gonchoroski de Oliveira**

Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDES/Unijuí. Doutorando em Desenvolvimento Regional no PPGDR/Unisc. Ijuí, RS, Brasil. E-mail: [vinimnsn89@hotmail.com](mailto:vinimnsn89@hotmail.com)

## Resumo

Este estudo mostra as interfaces entre a comunicação e a gestão social, a partir do Programa Territórios da Cidadania (PTC), e busca compreender em que medida a comunicação propicia um espaço de diálogo entre as organizações sociais e evoca prioridades que são finalidades da gestão social. Para isso, tem-se como principal referência o conceito de cidadania deliberativa na perspectiva habermasiana e utiliza-se como categoria de análise os processos de discussão. Quanto à metodologia, foi realizado um estudo de caso no âmbito dos Territórios da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) por meio de entrevistas semiestruturadas com membros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e entrevistas via e-mail com os membros do Comitê Gestor Nacional. Além disso, descreve-se e analisa-se o Portal da Cidadania e o Sistema de Gestão Estratégica (SGE). Constata-se que a concepção de comunicação do PTC visa à participação da sociedade na elaboração de políticas públicas com instrumentos que qualificam os colegiados territoriais e os gestores e oferece um ambiente virtual que gera novas oportunidades para a produção e a difusão de informações.

**Palavras-chave:** Gestão Social. Tecnologias de Informação e Comunicação. Processos de Comunicação. Desenvolvimento Territorial.

## Abstract

This study shows the interfaces between communication and social management from the Citizenship Territory Program (CTP), and looks to understand in what point the communication provides a space to dialogue between social organization and evokes priorities that are social management goes. For this, it has as main reference the concept of deliberative citizenship in a Habermas perspective and uses as analysis category the discussion process. As the methodology, it was performed a case study in within Territory of Citizenship Colonial Northwest (TC-Norc) through semi structured interviews with Collegiate of Territorial Development (CODETER) and e-mail interview with the members of National Committee Manager. Besides, it was described and analyzed the Portal of Citizenship and the Strategic Management System (SGE). It was observed that the concept of communication of PTC aims the participation of society in the formulation of public policy as instruments that qualifies the territorial collegiate and the managers and offers a virtual environment that provides new opportunities to production and spread of information.

**Keywords:** Social Management. Information Technology and Communication. Communication Processes. Territorial Development.





## 1 INTRODUÇÃO

Na década de 1990, apesar da diminuição da pobreza no Brasil, ocorrida entre 1993 e 1995 graças aos efeitos do Plano Real, persistiram as desigualdades regionais e sociais, com a proporção de pessoas pobres concentrada especialmente na área rural<sup>1</sup>. As políticas sociais inclusivas desenvolvidas a partir dos anos 2000 foram instituídas com o objetivo de diminuir a fome e a pobreza, numa perspectiva de emancipação social.

Entre essas políticas, no âmbito federal, está o Programa dos Territórios Rurais, criado em 2003. Em 2008, visando ampliar o escopo deste programa, foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), esses programas tinham como finalidade

[...] articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promover a melhoria das condições de vida das suas populações. (BRASIL, 2005, p. 5)

Um dos objetivos do PTC é a criação de novas institucionalidades para a promoção de políticas que enfatizem o exercício da cidadania e a governabilidade democrática. Para cumprir com este objetivo o Governo Federal adotou a gestão social no PTC, visando à mobilização e a sensibilização dos cidadãos em todo o processo de planejamento das políticas públicas.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) enfatiza que existem dois requisitos básicos para que o processo de gestão social ocorra de fato. Primeiro, um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa. Segundo, a necessidade de criar ações que focalizem o empoderamento da sociedade, com a formulação de compromisso entre o público e o privado. Ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre, e estas interações geram condições para uma

relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento.

Assim, a gestão social deve envolver os atores num processo democrático e transparente que rege as ações trabalhadas dentro dos territórios. Afinal, é nos processos participativos que os indivíduos adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades para transformá-la.

Este estudo apresenta, portanto, interfaces entre a comunicação e a gestão social no Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) composto por 34 municípios situados na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, e que se constitui num dos 120 territórios criados pelo PTC.

Gestão social, neste estudo, é entendida como um modelo gerencial voltado para o entendimento, ou seja, um consenso alcançado comunicativamente que está assentado na concepção procedimental de política deliberativa habermasiana. Esse referencial delinea o problema de pesquisa, pois se pretende compreender em que medida a comunicação do PTC propicia um espaço de diálogo entre as organizações que buscam por meio deste programa realizações sociais, políticas, econômicas, culturais e ecológicas; e se a comunicação evoca a promoção de identidades, a luta por direitos, a preservação ambiental, entre outras prioridades que não são exatamente finalidades do campo empresarial.

A proposta de comunicação MDA é digital, pois a sua base está no uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para viabilizar as condições básicas de participação, organização, planejamento, articulação e controle social. Para isso prevê o livre acesso a informações e a interação entre os participantes. Nesse sentido, considera-se que as TICs promovem a participação cidadã na gestão de políticas públicas e contribuem para a ampliação do direito à informação, duas importantes características de um processo democrático republicano.

Sabe-se, porém, que ainda existe um abismo social entre os cidadãos brasileiros, que resulta em diferentes níveis de acesso às tecnologias. O artigo apresenta os limites da comunicação digital, mas se concentra nas possibilidades que a mesma oferece, sobretudo para que o PTC se efetive nos caminhos da autogestão. A transparência é condição necessária para que todos os integrantes tenham acesso às informações

<sup>1</sup> Vários estudiosos abordam este aspecto em seus estudos, como Hoffmann (1995), Neri (2007) e Monteiro (2003). Em 1999, os dados evidenciam que no Brasil 46,1% das pessoas do meio rural tinham renda inferior às linhas de pobreza regionais (MONTEIRO, 2003).

que dão subsídios à tomada de decisões coletivas, estabelecendo-se uma lógica gerencial cooperativa.

O artigo apresenta, primeiramente, aspectos epistemológicos e metodológicos; depois mostra a abordagem conceitual sobre gestão social o contexto social e inter-relações; em seguida articula o conceito de gestão social e desenvolvimento territorial e mostra o referencial de comunicação para este campo de análise. Por fim, apresenta os resultados e discussões no âmbito do TC-Norc.

## 2 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Considera-se que, no âmbito das ciências sociais aplicadas, a formação de modelos de investigação “[...] responde a problemas sociais concretos de um lado e a tradições científico-filosóficas de outro”. Ainda,

[...] o paradigma pode ser considerado a visão de mundo partilhada por uma comunidade científica que se expressa por meio do trabalho teórico. Ele determina quais problemas são investigados, quais dados são considerados pertinentes, que técnicas de investigação são utilizadas e que tipos de solução se admitem aos problemas. (LOPES, 2014, p. 37-41)

Assim, delimita-se a opção filosófica e metodológica deste estudo com base no pensamento crítico<sup>2</sup>. Quanto ao objeto a ser investigado, este artigo é um dos resultados de pesquisa inserida no projeto “Governança e governabilidade: interfaces entre a gestão social de espaços públicos e as políticas públicas no noroeste colonial gaúcho”. Os problemas sociais concretos que este grupo de pesquisadores se ocupa ocorrem no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) e das políticas públicas participativas, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania (PTC).

O PTC é uma política pública de desenvolvimento territorial que, desde o ano de 2008, utiliza-se da gestão social como estratégia de promoção da participação cidadã nos processos decisórios. Outro

aspecto decisivo para optar pelo referido programa é que um dos seus alicerces é a utilização do portal da cidadania como canal articulador de conteúdos e de informações gerenciais que subsidiam a gestão do desenvolvimento territorial (BRASIL, 2009).

Foi oportuno, portanto, delimitar como *locus* O Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) que abrange uma área de 13.334,30 Km<sup>2</sup> e é composto por 34 municípios (Figura 1). Justifica-se a escolha da referida região por estar ela situada no campo de análise do projeto citado.

Por ser uma investigação qualitativa e baseada em procedimentos não probabilísticos, a seleção dos sujeitos foi por acessibilidade e por tipicidade: pela facilidade de acesso a eles e como o tipo de amostra em que o pesquisador seleciona elementos que considera representativos da população-alvo (VERGARA, 2010). Considerou-se, assim, a experiência dos investigadores com outras pesquisas desta natureza.



Figura 1: Região estudada: os 34 municípios do TC-Norc  
Fonte: Gerado pelo SIT – Sistema de Informações Territoriais e adaptado pelos autores deste artigo

Realizou-se entrevista semiestruturada com sete membros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), sendo dois integrantes do núcleo técnico, o articulador do TC-Norc, dois integrantes do núcleo dirigente e dois integrantes de comissões setoriais (setorial da saúde e setorial indígena). Com duração média de 60 minutos as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, servindo de base para o processo de análise e associação dos dados à categoria analítica processos de discussão à luz do referencial teórico. E, também, realizou-se consulta nos registros de pesquisas feitas em anos anteriores.

<sup>2</sup> Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2004) afirmam que o pensamento crítico se preocupa com a superação das dicotomias entre saber e agir, sujeito e objeto, e ciência e sociedade, dando ênfase aos determinantes sociais e históricos da produção do conhecimento científico.



Além das análises de entrevistas, foi descrito e analisado o portal da cidadania ([www.territoriosda-cidadania.com.br](http://www.territoriosda-cidadania.com.br)) e realizadas interações por *e-mails* com os membros do comitê gestor nacional.

Por meio das narrativas e da análise do portal da cidadania, empreendeu-se a interpretação dos dados com base no conceito de cidadania deliberativa<sup>3</sup>, e centrou-se na categoria “processos de discussão”, que se situa em Habermas (1987) em sua teoria sobre o agir comunicacional na qual a linguagem é fonte de integração entre os participantes de um processo decisório.

Para Tenório *et al.* (2010, p. 2), “Os processos de discussão ocorrem na esfera pública e pressupõem igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada”. Com base nesta afirmativa é que os dados foram coletados, e, assim, acredita-se contribuir para a compreensão dos fenômenos históricos que vem sendo estudados pelos pesquisadores no âmbito da gestão social e do desenvolvimento regional e local.

Por fim, é possível reconhecer que este estudo está inserido num contexto social, econômico e histórico que condiciona a interpretação dos dados que, por sua vez, é intersubjetiva e depende do olhar crítico e criativo do pesquisador.

### 3 GESTÃO SOCIAL: CONTEXTO, DEBATE ACADÊMICO E INTER-RELAÇÕES

O debate acadêmico sobre o tema gestão social se dá, hoje, num contexto de importantes mudanças sociais e econômicas que levam a uma profunda reflexão em torno do agravamento de problemas sociais e das desigualdades no mundo. Sachs, Lopes e Dowbor (2010) apontam que o atual sistema econômico produz e mantém um pequeno número de bilionários, ao mesmo tempo em que se revela incapaz de viabilizar uma vida digna e sustentável para a maioria da população do planeta.

No intento de construir uma alternativa para enfrentar tais desafios numa perspectiva cidadã, Allebrandt (2010) descreve um modelo tripartite de

sociedade<sup>4</sup> e defende a construção de novas relações de poder com equilíbrio entre o mercado, o Estado e a sociedade civil, por meio de um processo permanente de concertação entre estes segmentos, possível pela constituição de espaços públicos que privilegiem a cidadania.

Quando se trata a sociedade civil como protagonista dos processos de mudanças, evoca-se o conceito de gestão social. França Filho (2008, p. 29) considera necessário estabelecer dois níveis de análise: primeiramente a gestão social enquanto problemática da sociedade (nível societário), do outro, aquele que a associa a uma modalidade específica de gestão (nível organizacional). Como problemática da sociedade, a gestão social relaciona-se ao atendimento de demandas das necessidades sociais. O nível organizacional diz respeito à racionalidade no sentido de subordinar as lógicas instrumentais a lógicas substantivas, com valores sociais, políticos, culturais ou ecológicos.

A análise conceitual para estes dois níveis reafirma a tentativa de estabelecer valores políticos como constitutivos da vida humana associada, e não como atribuição exclusiva do estado como instituição. Trata-se da aposta na democratização da sociedade frente a uma dinâmica política de auto-organização social, que, para França Filho (2008), distingue-se de pelo menos duas outras formas de gestão: a gestão estratégica ou privada e a gestão pública.

A predominância da chamada racionalidade instrumental, funcional ou técnica como superior a valores sociais, políticos, culturais e ecológicos em espectro econômico em que as relações são eminentemente mercantis, é o que caracteriza a gestão privada, área que por contar com mais de cem anos de conhecimento formal produzido na área de administração e, sobretudo, voltada para o campo das empresas, é extremamente privilegiada em termos de técnicas e de métodos. Como consequência, este é o modo de gestão referência para as demais, que ao ser adotado transfere a sua lógica específica – relação utilitária entre fins e

<sup>3</sup> Na perspectiva habermasiana significa que “[...] a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.” (TENÓRIO *et al.*, 2010, p. 2).

<sup>4</sup> Allebrandt (2010, p. 58) mostra que os argumentos acerca da condução das mudanças necessárias para o enfrentamento de tais desafios se dividem em vertentes que disputam entre si, a mercadocêntrica e a estadocêntrica. A primeira vertente defende o mercado como o grande condutor das mudanças na sociedade, delegando ao Estado apenas responsabilidades como o cumprimento das leis e a segurança pública. A segunda vertente considera o mercado incapaz de conduzir as relações de poder existentes na sociedade e defende que o Estado deve conduzir todas as mudanças e assumir todas as responsabilidades, sobretudo na condução das decisões políticas que regulam a economia.



meios – de modo a qualificar-se como “etnocentrismo gestor privado” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 31).

Para França Filho (2008, p. 32), a gestão praticada no seio das instituições públicas de Estado distingue-se da gestão privada quanto à natureza dos objetivos a serem perseguidos, mas avalia que existe uma aproximação em relação ao modo de operacionalizar a gestão, assentada numa “lógica de poder segundo os parâmetros de uma racionalidade instrumental e técnica”. É fato que, a gestão pública fica condicionada pela cultura política reinante, podendo ou não se afirmar em lógicas democráticas, tecnoburocráticas ou clientelistas.

Se, então, foram citados dois modelos de gestão, o primeiro que se apoia na lógica de mercado e o segundo ancorado no seio das instituições públicas, há ainda o espaço próprio da chamada sociedade civil, de organizações que não perseguem objetivos econômicos, e este aparece como meio para a realização de finalidades sociais, econômicas, políticas, culturais, ecológicas, evocando especificidades da esfera pública não estatal, como a promoção e resgate de identidades, a luta por direitos, a preservação ambiental, entre outras prioridades que não são exatamente finalidades do campo empresarial (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32). Tenório (2008) apresenta o contraponto entre gestão social e gestão estratégica e baseia-se nos conceitos de racionalidade substantiva e racionalidade utilitária de Guerreiro Ramos, respectivamente, frente à possibilidade de discutir as teorias organizacionais por meio de pressupostos conceituais não “comuns”, provocando, de certo modo, o enfrentamento à hegemonia da racionalidade instrumental, sobretudo nas relações entre cidadãos no âmbito da esfera pública.

Ao estabelecer referências de uma teoria crítica, Tenório (2008, p. 47)<sup>5</sup> identifica algumas teses centrais, percebendo primeiramente que as teorias críticas ocu-

pam posição especial como guias para a ação humana; apresentam conteúdo cognitivo e, principalmente, se diferem epistemologicamente das teorias naturais, que são objetificantes enquanto as teorias críticas são reflexivas.

Elas visam produzir esclarecimento entre os agentes que a defendem, isto é, capacitando esses agentes a estipular quais são os seus verdadeiros interesses; elas são inerentemente emancipatórias, isto é, elas libertam os agentes de um tipo de coerção que é, pelo menos parcialmente, auto-imposta, a auto-frustração da ação humana consciente. (TENÓRIO, 2008, p. 47)

Os estudos de gestão social ancoram-se, portanto, na aposta da emancipação do homem e de sua autonomia social, tendo, como possível saída, a racionalidade comunicativa proposta por Jürgen Habermas<sup>6</sup>. O uso de uma teoria crítica pode ser justificado por promover interconexões entre os fenômenos sociais e as leis históricas do momento da sociedade estudada, sendo que uma das principais contribuições de Habermas e o seu conceito de racionalidade comunicativa é que, na busca pelo entendimento sobre determinado objetivo duas ou mais pessoas que procuram chegar à razão, o que incita a um modelo de gestão que prima pela participação, pelo diálogo e pelo entendimento entre os participantes.

### 3.1 Desenvolvimento Territorial e Gestão Social

O Programa Territórios da Cidadania (PTC), a partir da experiência do programa dos territórios rurais, adotou explicitamente o enfoque territorial do desenvolvimento e a gestão social. A abordagem territorial do desenvolvimento rural muda do foco meramente voltado às políticas agrícolas, para a integração de todos os setores e atividades existentes no âmbito do espaço territorial.

[...] territórios são definidos como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos,

<sup>5</sup> Tenório (2008) faz uso da teoria crítica frankfurtiana como referência para a releitura das teorias organizacionais, salientando que o estudo da técnica ou, da racionalidade instrumental, foi uma das contribuições mais importantes desta Escola de pensamento no século XX. O objetivo é discutir o conceito de razão colocando os conceitos weberianos em relação a meios e fins em oposição aos valores (racionalidade substantiva) com a qual os frankfurtianos trabalham (TENÓRIO, 2008, p. 15). Outra crítica da obra de Tenório (2008, p. 15) é ao conhecimento tradicional, que é entendido como “[...] positivista, onisciente, que procura estabelecer princípios gerais, enfatizar o empirismo e a verificação” que visa fundamentalmente o conhecimento puro antes que a transformação social. Isso justifica o fundamento epistemológico que o autor utiliza para contrapor o significado de gestão social ao de gestão estratégica, “[...] assim como o exercício da cidadania, é aquele defendido pela Escola de Frankfurt a partir do confronto entre teoria crítica e teoria tradicional”.

<sup>6</sup> Pensador contemporâneo próximo ao legado filosófico da teoria crítica, que de acordo com Tenório (2008, p. 15) é capaz de estabelecer elementos conceituais que contribuem para democratizar as relações sociais contemporâneas.

caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 7)

Assim, amplia-se o conceito de desenvolvimento rural, integrando aí também o “urbano” dos municípios essencialmente rurais. Para tanto, na concepção da política entende-se necessário

[...] induzir, apoiar, fomentar processos de desenvolvimento territorial é algo que sugere, portanto, a necessidade de uma estratégia de concertação social em torno das formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região. O desafio é fazer tal movimento de maneira a favorecer a construção de modelos sustentáveis de geração de riquezas com melhoria da qualidade de vida do conjunto da população. (BRASIL, 2005, p. 8)

Ao adotar a gestão social no PTC, o Governo Federal pretende que “[...] os agentes sociais, a sociedade civil, o poder público, estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas” (BRASIL, 2005, p. 11). Para isso, o programa tem como alicerces fundamentais a participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios. Com enfoque territorial, a atenção do programa é voltada para agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais, buscando resolver os problemas dos territórios e dinamizar a vida das pessoas a quem presta assistência e ensiná-las a se autogerir. Utiliza um planejamento que alia visão territorial e eficiência nos investimentos públicos.

A concepção de territórios está associada à ideia de descentralização das ações oriundas do Estado a fim de aumentar a participação cidadã principalmente a nível local. Allebrandt (2002, p. 62), com base em Jacobi (2000), afirma que a “[...] distribuição territorial e do poder” e a “transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar

e tomar decisões e gerir funções públicas do governo [...]” legitima a construção de um Estado cuja ênfase está na descentralização das suas ações.

A compreensão de descentralização utilizada nesta análise aproxima-se mais do conceito de democracia semidireta, porque visa promover a real partilha de poder, possibilitando maior autonomia e participação social, sendo a participação o espaço de efetivação da opinião pública e da vontade cidadã (DANIEL, 1994). Na mesma linha de pensamento, Médici (1995, p. 96) explicita que “[...] a participação social permite que haja maior efetividade no processo de descentralização, mas ela depende da natureza de condições históricas e sociais inerentes a cada região ou localidade. Ela pode ser estimulada, mas nunca outorgada”.

O desenvolvimento territorial a partir da ótica da gestão social revela-se fundamental para a promoção da cidadania, pois tal modelo de gestão legitima um espaço social de participação e delegação das decisões dos sujeitos de uma determinada ação, amparando-se nos argumentos da liberdade, igualdade e da solidariedade, já que esse modelo de gestão prima pelo entendimento mútuo entre todos os participantes da ação (TENÓRIO, 2012).

A Gestão social no enfoque territorial refere-se, portanto, aos processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso de territórios tendo em vista a definição de estratégias de desenvolvimento local, regional, territorial. Isso remete aos processos de mudanças estruturais empreendidos por uma sociedade organizada territorialmente, visando dinamizar aspectos sociais e econômicos com vistas à melhoria da qualidade de vida da população (DALLABRIDA, 2011).

### 3.2 Comunicação, TICs e Gestão Social

Ao adotar a gestão social no PTC, o Governo Federal evoca especificidades da comunicação para a mobilização social, uma vez que pretende mobilizar e sensibilizar agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais, buscando resolver os problemas dos territórios e dinamizar a vida das pessoas a quem presta assistência e ensiná-las a se autogerir. Assim, estudar as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) requer a compreensão das

novas formas de manifestações sociais e a sua relação com a internet.

Os movimentos populares brasileiros que, historicamente, estão ligados a diferentes esferas, como aos bens de consumo coletivos; às questões da terra; relacionados às condições gerais de vida; motivados por desigualdades culturais; sobre questões trabalhistas; direitos humanos; ou vinculados a outros problemas específicos; possuem uma trajetória de organização, onde os integrantes propõem, debatem, têm voz ativa nas decisões de trabalho. No seio desses movimentos revelou-se a insatisfação com as restrições à liberdade de expressão dos meios massivos, e criaram-se meios alternativos dos setores populares, não sujeitos ao controle governamental ou empresarial (PERUZZO, 1998).

Embora esses processos de comunicação estivessem, inicialmente, relacionados à criação de meios praticamente artesanais, alternativos e de baixa tiragem, Peruzzo (1998) afirma que o foco de um processo de comunicação cidadão não é o tipo de instrumento, mas o conteúdo das mensagens. No contexto de uma comunicação popular e alternativa, a autora menciona duas correntes de pensamento: uma que concebe a comunicação popular como revolucionária e que se concretiza em meios alternativos de comunicação, contrapondo-se à mídia de massa; e outra que defende a democratização dos meios comunicacionais e da sociedade, não se opondo à comunicação de massa. A coexistência entre as duas linhas de pensamento é possível, pois se considera que

[...] a comunicação popular como uma realização da sociedade civil, que se constitui historicamente e, portanto, é capaz de sofrer as metamorfoses que o contexto lhe impõe, admitindo o pluralismo e ocupando novos espaços ou incorporando canais de rádio e televisão e outras tecnologias de comunicação, como as redes virtuais (internet, etc.). (PERUZZO, 1998, p. 119-120)

Nesse sentido, Peruzzo (2005) considera que o acesso à informação e a comunicação comunitária é um direito humano que está intimamente ligado à questão da democratização da comunicação<sup>7</sup>, que tem se

fortalecido globalmente por fóruns e campanhas como é o caso da Campanha Continental pelo Direito à Comunicação (Decal), e a Campaign for Communication Rights in the Informat Society (CRIS), que reafirmam o acesso universal à informação e às tecnologias de comunicação como um direito do cidadão.

Castells (2013) afirma que a comunicação digital teria sido responsável pela construção de novas formas de organização e movimentos sociais. Para o autor, diante da crise de 2008, vários países sofreram um estrangulamento financeiro diante da desestruturação do modelo econômico neoliberal. Assim,

Começou nas redes sociais da internet, já que estas são espaços de autonomia, muito além do controle de governos e empresas, que, ao longo da história, haviam monopolizado os canais de comunicação como alicerces de seu poder. Compartilhando dores e esperanças no livre espaço público da internet, conectando-se entre si e concebendo projetos a partir de múltiplas fontes do ser, indivíduos formaram redes, a despeito de suas opiniões pessoais ou filiações organizacionais. (CASTELLS, 2013, p. 10)

A dimensão do direito à comunicação e as liberdades de informação dizem respeito ao acesso ao poder de comunicar, e resgata o estatuto do receptor, sujeito que não tem somente o direito às informações de qualidade, mas o direito de acesso e utilização aos meios de comunicação social, expressando e manifestando as ideias e interesses do seu conjunto, ou seja, das organizações sociais a qual pertence.

Nesse sentido, afirma-se que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) possibilitam que os cidadãos sejam produtores de mensagens. Martino (2014, p. 37) afirma que na Cultura da Convergência<sup>8</sup> o receptor não vai apenas “[...] reinterpretar as mensagens da mídia conforme seus códigos culturais, mas também vai reconstruir essas mensagens e lançá-las de volta ao espaço público através dos meios digitais”.

No campo da política, as mídias digitais podem ser pensadas de diversas maneiras. Se relacionadas com o Estado, os partidos e os governos, as mídias

<sup>7</sup> Conforme destaca Peruzzo (2005), esse debate tem acontecido desde os anos de 1970 e 1980, quando a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) passa a discutir a necessidade de uma nova ordem para em torno de políticas democráticas de comunicação.

<sup>8</sup> Martino trata desse tema com referência à cultura da convergência a partir de Henry Jenkins. Ele descreve tal conceito como “[...] um processo cultural que acontece na mente dos indivíduos na medida em que podem ser estabelecidas conexões entre os elementos da cultura da mídia, ou seja, das mensagens que circulam nos meios de comunicação, e a realidade cotidiana.” (MARTINO, 2014, p. 35)





digitais são consideradas instrumentos que permitem a comunicação entre essas instâncias e a sociedade; em relação à administração pública, elas permitem o acompanhamento das ações governamentais e novas formas de engajamento político; mas se pensada em sentido mais amplo, Martino (2014, p. 86) considera que a política nas mídias digitais estão ligadas a “[...] manifestações e afirmações de identidade, na disputa pela chance de chamar a atenção de outras pessoas para problemas sociais diversos, procurando não apenas o engajamento, mas a visibilidade”. Isso significa que determinadas causas, reivindicações e problemas podem ter mais espaço em público, pois “[...] um blog ou perfil em rede social que marque a posição a respeito de um estilo de vida pode ser entendido como um ambiente político – a identidade, em público torna-se um problema político.” (MARTINO, 2014, p. 86).

A comunicação no campo da gestão social e no contexto do desenvolvimento territorial deve possibilitar a visibilidade de temas de interesse dos segmentos sociais que buscam, através dos processos de discussão, validar as suas propostas e demandas; além disso, deve levar ao diálogo e ao entendimento a partir de argumentos razoáveis, e isso é possível, pois os cidadãos têm acesso a informações de qualidade e, sobretudo, coerente com os seus pontos de vista. Por fim, deve promover a ascensão das aspirações de sujeitos que vivem à margem do desenvolvimento social e econômico, e que até então não tiveram acesso aos meios de produção de informação.

#### 4 COMUNICAÇÃO E GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL (TC-NORC)

O Programa Territórios da Cidadania é uma estratégia governamental que visa articular as políticas públicas de diferentes instâncias, por isso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que foi o precursor do programa, buscou atuar interministerialmente. Atualmente, de acordo com as informações do governo, são 22 ministérios e 85 órgãos do Governo Federal, estados e municípios.

A atuação conjunta é articulada no âmbito de três comitês: um **Comitê Gestor Nacional** que reúne os ministérios parceiros, é responsável por definir os

territórios atendidos; aprovar diretrizes, organizar as ações federais e avaliar o Programa; um **Comitê de Articulação Estadual** que é composto por órgãos federais que atuam no estado e pelos órgãos estaduais, visando apoiar a organização dos territórios, fomentar a articulação e a integração de políticas públicas e acompanhar a execução das ações do programa. Por fim, o **Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER)** define o plano de desenvolvimento do território, identifica as necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e, fundamentalmente, exerce o controle social do Programa. A sua composição deve ser por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada território.

O CODETER do Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) é formado por três núcleos, sendo eles o núcleo dirigente, o núcleo técnico e as setoriais. O núcleo dirigente é composto por um articulador regional e por treze integrantes que representam as organizações sociais, como o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), Movimento dos Sem Terra (MST), Cooperativa Mista de Pequenos Produtores de Joia (Coopermis) e a Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela (Cooperfamiliar), entre outras. O núcleo técnico é formado por profissionais que também atuam na região, sobretudo em cooperativas relacionadas aos pequenos agricultores, na Emater e nas agroindústrias. Por fim, as setoriais representam os segmentos sociais dos povos indígenas, dos assentados da reforma agrária, da educação, da assistência social, da agricultura familiar e da saúde.

Primeiro, analisa-se o processo de comunicação gerencial, ou seja, o conjunto de meios que a SDT/MDA disponibiliza para qualificar o desempenho dos colegiados territoriais dos gestores da Política de Desenvolvimento Territorial.

Nesse sentido, a SDT/MDA disponibiliza o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), que subsidia a gestão territorial visa promover e facilitar o acesso às informações; realizar a avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; disponibilizar instrumentos para melhorar a participação, a qualidade dos investimentos públicos e o controle social

Este modelo participativo se torna altamente exigente em relação à qualificação dos atores

envolvidos, tanto dos agentes públicos como da sociedade civil. Entre os múltiplos aspectos que este processo demanda, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para qualificação dos atores. A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural. (BRASIL, 2010c, p. 3)

Os usuários do SGE são os geradores de fluxos de informação e, de acordo com a Brasil (2010c), eles estão classificados em três grupos. O primeiro grupo é formado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e a SDT, responsáveis pela formulação e execução da política tendo para isso o controle central das informações por meio dos diretores operacionais, administrativos e políticos e um nível territorial através dos articuladores regionais e estaduais. O segundo grupo corresponde aos atores territoriais que, sem dependência direta com a SDT, representam as organizações sociais do território, os agentes públicos locais, estaduais e dos diversos ministérios que têm ações diretas no território. O terceiro grupo é formado pelos pesquisadores que necessitam de dados relacionados ao tema em questão.

O SGE é estruturado a partir de fluxos de informação multidirecionais numa perspectiva colaborativa. As entidades parceiras, organizações sociais, instituições regionais, estaduais e federais enviam dados para o sistema, que são agregados por meio de ferramentas computacionais e de comunicação e retornam aos atores territoriais concretizando a função de apoio à gestão social (BRASIL, 2010c).

Foi estabelecida uma estrutura baseada na criação de três ambientes gerais do SGE: informações territoriais; resultados da gestão territorial e ambientes de gestão.

A definição dos objetivos do SGE refere-se às intenções da política de desenvolvimento rural adotada pela SDT/MDA com relação às mudanças institucionais que a estratégia requer. Consideram-se condições básicas para a gestão social dos territórios a participação, a organização, o planejamento, a articulação e o controle social, sendo o SGE uma ferramenta de informação e comunicação de suporte à gestão social.

Num segundo momento, será analisado o processo de comunicação informacional, que se dá entre os

territórios e as instâncias governamentais; os territórios entre si e entre territórios e cidadãos. No portal da cidadania ([www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)), é possível encontrar as informações sobre o programa e ter acesso a comunidades para a interação entre participantes e demais interessados que se cadastrarem. O cadastro é livre e as informações são divulgadas sem restrições, basta cadastrar o e-mail, criar um *login* e senha.

No *link* comunidades o usuário tem acesso a temas relacionados às políticas públicas. Nessa área é possível acessar os conteúdos de uma comunidade, onde terá uma descrição do funcionamento da comunidade e da organização dos temas por categorias. Clicando em cada categoria o usuário terá acesso a conteúdo. O conteúdo de revistas, livros e vídeos é distribuído livremente através de *downloads*. Na área de cada comunidade, ao se registrar no portal, é possível acessar as subcomunidades, os documentos arquivados, ler as notícias, responder enquetes, consultar as agendas, participar de *chats*, fóruns ou videoconferências. Ao todo são 35 comunidades com dezenas de tópicos que discutem políticas públicas por meio das tecnologias de informação e comunicação em redes colaborativas.

Com base nos princípios da Lei n. 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se que a transparência se dá pela divulgação das demonstrações contábeis em linguagem compreensível pelos cidadãos. Para isso é fundamental a publicação dos dados na imprensa oficial em qualquer de suas modalidades; remessa aos órgãos de controle interno e externo, a associações e conselhos representativos; disponibilização das demonstrações contábeis para acesso da sociedade em local e prazos indicados; disponibilização em meios de comunicação eletrônicos de acesso a público.

Clicando em Territórios da Cidadania encontram-se informações em rede do governo federal. As informações estão separadas por sete itens, totalizando 203 ações. É possível realizar a consulta por meio de cada um dos 120 territórios, clicando no mapa ou selecionando no Estado. Na página de cada território encontra-se a descrição de cada território, as ações do governo federal, o relatório de execução, o quantitativo físico e financeiro. Também encontrará o calendário de reuniões e as notícias. Os gestores do programa podem acessar as informações gerenciais através de duas formas: baixar arquivos ou acessar os gráficos.



Na parte de gráficos o gestor pode aplicar os filtros por grupo, pela data e pelo tipo de gráfico. Após aplicar os filtros da pesquisa os dados aparecerão em forma de gráficos. O relatório em arquivos, formato PDF ou Excel, o gestor pode aplicar os filtros por território, ação, região, Estado, eixo, tema e órgão. No link “Notícias do Programa” é possível acessar notícias que são divulgadas pela assessoria de imprensa do MDA.

Os entrevistados no TC-Norc sinalizaram que a gestão do Portal da Cidadania é “burocrática”. Eles desconhecem um contato no Comitê Gestor Nacional que seja acessível aos membros do CODETER para sanar dúvidas em relação à alimentação do portal, ou até mesmo a conteúdos já existentes. A dificuldade reside em identificar o responsável pelas informações, pois há grande rotatividade entre os profissionais que atendem as demandas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Para um dos membros do núcleo dirigente “[...] tem uma rotação muito grande, sai de um ministério e vai pra outro. [...] e não sei te dizer quem faz essa função em Brasília. Tanto é que isso acabou ficando meio solto”.

De fato, o monitoramento no portal da cidadania realizado entre os meses de julho a dezembro de 2012 evidenciou que as últimas atualizações referentes à prestação de contas ocorreram em dezembro de 2010. No dia 5 de julho de 2012 foi enviado um e-mail para uma lista disponibilizada no portal onde consta o nome e contato dos representantes dos 22 ministérios que atuam na área técnica do Comitê Gestor Nacional.

No total foram disparados sessenta e-mails e apenas nove integrantes desse comitê retornaram, embora nenhuma das respostas foi positiva em relação à ligação com o PTC. Um dos representantes da Funasa respondeu que “[...] teria o maior prazer em poder contribuir contigo, mas infelizmente estou fora do programa há muito tempo, não sei mais nada o que se passa”. Para finalizar o entrevistado sugeriu que se entrevistasse alguém do MDA. O representante do ministério do planejamento afirmou que “[...] as informações do Portal estão desatualizadas, pois já faz mais de um ano que não tenho mais envolvimento com o projeto”.

O secretário do CODETER afirma que a falta de uma estrutura específica para o TC-Norc é um dos fatores que dificulta um trabalho de comunicação, pois “[...] os consultores que organizam reuniões encontros e assim por diante, tem deficiência de estrutura pra fazer

isso, e consequentemente, isso prejudica a questão das informações”.

Embora os entrevistados afirmassem que não utilizam o portal da cidadania, para os membros do núcleo dirigente e técnico as discussões por meio do e-mail são cruciais por ser um meio acessível e prático. “Nós temos uma lista de e-mails, nós temos um e-mail que é da secretaria do território e é um meio que a gente divulga que é as condições que a gente tem”.

Depois do e-mail, o telefone figura como meio prioritário no âmbito da gestão das políticas públicas. O dirigente afirma que “[...] eu uso o meu celular, eu usava o telefone da instituição onde eu trabalho, [...] então era o e-mail, e a ligação era aquela coisa bem de formiguinha mesmo, mas o principal canal de comunicação nosso sempre foi o e-mail”.

Outro entrevistado do núcleo dirigente explicou que é a partir de uma lista de contatos de quem participou desde o início que os convites são enviados, informando a data, o local e o horário das reuniões. A representante da setorial indígena afirma que além do telefonema do articulador para informar o horário e local das reuniões, é fundamental que seja viabilizado o transporte para este público que vive na Reserva Indígena do Guarita, localizada nos municípios de Tenente Portela, Miraguaí e Redentora. As reuniões normalmente acontecem em Ijuí e Santo Augusto.

Com base nas entrevistas, no monitoramento do portal da cidadania e na leitura dos documentos de referência da SDT/MDA, identifica-se a comunicação em três instâncias. A primeira refere-se às definições do Comitê Gestor Nacional e a recepção do CODETER. A segunda instância refere-se aos processos de tomada de decisões do CODETER. Seus membros reúnem-se e tomam decisões referentes aos recursos destinados aos territórios. A terceira instância é a sociedade, pois se considera que muitos cidadãos não participam do processo de tomada de decisões, mas fazem parte dos processos de discussão na medida em que tomam conhecimento dos projetos e podem acompanhar e compreender a sua importância.

No âmbito do CODETER, o telefone é o principal instrumento para contatar com os membros, seguindo do e-mail, sendo este o instrumento responsável pela troca de informações a respeito das reuniões, incluindo documentos, atas, etc. O portal da cidadania foi citado nas entrevistas como um instrumento de comunicação

disponível, porém utilizado com pouca frequência. Vale retomar Martino (2014, p. 87), quando ele fala sobre a exclusão digital não apenas como uma questão de acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação, mas “[...] saber utilizar a rede, encontrar informações e transformá-las em conhecimento também pode ser um fator de exclusão digital”.

No caso dos participantes do TC-Norc, verifica-se que não existe, necessariamente, desigualdade de acesso à Internet, mas a inexistência de competências básicas para o exercício da cidadania no meio digital. Esse dado é visível quando um dos entrevistados do núcleo técnico fez referência ao projeto “casas digitais”. Ele citou que no ano de 2011 foram construídos nove pontos de acesso à internet, além de projetos complementares que levam internet nas escolas e ampliam o acesso a pais de alunos e aos demais moradores das referidas localidades.

Por fim, a forma como os cidadãos que não participam ativamente do TC-Norc tomam conhecimento das informações relacionadas ao processo de tomada de decisões se dá por meio dos meios de comunicação de massa. Porém, o articulador advertiu que “[...] não temos ido a programas de rádio, a programas de televisão, não temos feito anúncios em jornais”. Já o membro do núcleo técnico lembrou que a Emater, por meio da assessoria de imprensa, divulga notas mostrando os resultados dos projetos relacionados à extensão rural.

Isso acaba sendo um problema, pois o PTC refere-se a dimensões mais amplas do desenvolvimento, que não somente o rural. Desse modo, a mensagem divulgada é de que somente os agricultores familiares são beneficiados pelo programa. E de fato existe essa imagem, uma vez que outros grupos que são vulneráveis não têm sido atendidos satisfatoriamente nos debates e nas plenárias. Conforme relata a indígena, “Redentora é 45% da população Indígena e eles levaram o projeto lá que não tinha nada a ver com a comunidade indígena. Caminhão para espalhar calcário, outro para espalhar esterqueira, um carro pra secretaria de agricultura municipal”.

Quanto a essa informação, o articulador comentou que O PTC destina aos indígenas 20% do orçamento que é discutido no TC-Norc, pois se trata de um público especial. O secretário do CODETER contou que houve plenárias para debater quais projetos poderiam ser encaminhados “[...] nos reuníamos,

*fazíamos a seleção e depois nos reuníamos novamente e definimos quais seriam os projetos prioritários, extremamente público, todo mundo sabia, as chances de encaminhar, qualquer entidade podia encaminhar, não barrava ninguém, nenhum município”.*

Para que as tecnologias possam atender às demandas sociais, econômicas e ambientais que estão na pauta dos movimentos populares brasileiros, e, consequentemente, devem estar na pauta dos colegiados deliberativos do PTC, é necessário que emergjam do próprio. A construção de redes de interação virtual se dá, hoje, por meio de inúmeras fontes como Twitters, postagens no Facebook, blogs, vídeos, etc. A dita sociedade em rede

[...] é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes [...]. (CASTELLS, 2013, p. 10)

Os entrevistados assumiram que não utilizam tais ferramentas, mas são indivíduos que estão presentes nestas diferentes redes sociais, compartilham informações de portais de notícias e interação, ou seja, estão conectados. Embora os idealizadores do PTC tenham concebido o SGE e o Portal da Cidadania como espaços democráticos para interação, troca de informações e mobilização social, é preciso compreender que manifestações populares demandam instrumentos de comunicação que surgem da sociedade, e não podem ser instituídos verticalmente – mesmo que a intenção tenha sido instituí-los como horizontais – mas devem propiciar que as reais aspirações de tais movimentos ascendam genuinamente.

## 5 CONCLUSÕES

O Programa Territórios da Cidadania possui uma concepção de gestão que visa envolver um conjunto de atores sociais, econômicos e institucionais de forma cooperativa para tomar decisões sobre o desenvolvimento numa perspectiva territorial, solucionando problemas coletivos como os relacionados à saúde, à educação, ao saneamento e, fundamentalmente, promovendo a inclusão econômica e produtiva de públicos especiais





como os indígenas, os assentados da reforma agrária e os agricultores familiares.

Para compreender até que ponto os processos de comunicação no âmbito do Programa Territórios da Cidadania contribuem para a prática da gestão social no Território da Cidadania Noroeste Colonial utilizou-se a categoria de análise de processos de discussão que se refere à “[...] negociação de problemas através da autoridade negociada na esfera pública e pressupõe igualdade de direitos e é entendido como o espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.” (TENÓRIO *et al.*, 2010, p. 10).

Os critérios de análise tiveram como base a concepção de comunicação do PTC e a forma como ela se evidencia no TC-Norc. Foram observados, respectivamente, os critérios canais de difusão, que se referem à existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes; qualidade da informação, que avalia a diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos; órgãos existentes, referente ao uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação de estruturas, e órgãos de acompanhamento, que é a existência de um órgão de acompanhamento de todo o processo garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.

A concepção de comunicação do PTC visa legitimar a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas com instrumentos que qualificam o desempenho dos colegiados territoriais e dos gestores e um ambiente virtual que gera novas oportunidades para a produção e difusão de informações. O Sistema de Gestão Estratégica (SGE) e o Portal da Cidadania foram os meios analisados e evidenciaram que há formas de divulgar as informações gerenciais bem como possibilidades de dar acesso às notícias e aos documentos oficiais do programa, democratizando a informação.

O modelo do SGE viabiliza fluxos de informação multidirecionais, ou seja, tanto os gestores quanto os ministérios recebem e enviam dados e relatórios relacionados aos territórios. É uma proposta coerente com o conceito de gestão social, que propõe que os espaços públicos devem ter como base o diálogo e a interatividade, em que os participantes usam a razão

para discutir criticamente. O Portal da Cidadania democratiza o acesso às informações quando distribui livremente através de downloads revistas, livros e vídeos. Os espaços para arquivar os documentos também são de livre acesso, possibilitando a transparência na gestão.

A qualificação e a apropriação desses espaços dependem da organização e articulação dos ministérios e dos propositores do programa e da iniciativa dos gestores dos territórios. Os dirigentes do TC-Norc parecem estar perdidos diante desses novos instrumentos e não se prepararam efetivamente para ocupá-los. Por outro lado, a transitoriedade dos profissionais que atuam nos ministérios e a falta de uma referência para orientá-los demonstra que a comunicação do PTC não tem sido utilizada de acordo com o seu potencial.

A publicação dos dados oficiais é de responsabilidade do Comitê Gestor Nacional, que é composto por integrantes de todos os ministérios. A última publicação oficial de dados foi em dezembro de 2010, e mostra ações dos ministérios que não foram debatidas pelos colegiados territoriais. A página específica do TC-Norc não tem sido abastecida pelos gestores, que embora reconheçam a importância desse canal não focaram na devida apropriação das técnicas para a sua utilização.

No que se refere à mobilização dos potenciais participantes é possível argumentar que as estruturas de cooperativas e de associações foram cruciais para catalisar as entidades que constituíram o TC-Norc. O estilo de comunicação adotado primou pela comunicação interpessoal, face a face, pelos telefonemas, por meio de visitas. Este modelo, no entanto, responsabiliza os dirigentes e reduz a pluralidade das estruturas que se aglutinam em torno do programa. Avançar requer o estabelecimento de um plano de comunicação cidadã que visualize outros canais, mas fundamentalmente, que promova o entendimento sobre os propósitos do PTC no âmbito do Noroeste Colonial.

Um desafio para o TC-Norc é promover a descentralização da tomada de decisões num espaço territorial extenso e com diferenças culturais, políticas e econômicas. Os municípios de Cruz Alta, Panambi e Ijuí, que ficam na porção sul do território, são os mais populosos e urbanos, com concentração dos serviços e das principais indústrias, enquanto a porção norte do território concentra 21 municípios essencialmente rurais e com núcleos urbanos menores. Outro desafio é



concretizar o planejamento de políticas públicas numa perspectiva interdisciplinar, envolvendo efetivamente todos os setores para debater o desenvolvimento.

Observa-se, no entanto, que na trama das relações sociais há um jogo de forças e uma articulação de interesses que fragilizam o processo. Isso acontece quando em nome dos interesses de forças mais organizadas, as informações são gerenciadas sob uma ótica empresarial, e o sigilo de dados que deveriam circular por diferentes meios e para todos os cidadãos legitima a heterogestão, separando os que planejam (mandam) e os que executam (obedecem).

O TC-Norc precisa trilhar os caminhos da auto-gestão, e a transparência é condição necessária para que todos os integrantes tenham acesso às informações que dão subsídios à tomada de decisões coletivas. A autonomia é fundamental para que se estabeleça uma lógica gerencial cooperativa, sem esquecer que as relações entre seres humanos são complexas e que a gestão democrática opera nas diferenças e nos conflitos, o que significa que não é necessário negar as divergências entre os diferentes arranjos institucionais, mas estabelecer a negociação baseada em discussões de diferentes pontos de vista.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas**: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Ijuí: Unijuí, 2002.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Gestão do Processo de Desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. 301 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2010.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Catálogos**: boas práticas territoriais. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documento Institucional n. 3**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório do Plano de Execução**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Território da Cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

DALABRIDA, Valdir Roque. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.).

**Governança Territorial e Desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 40-52.

DALABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento territorial**: possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos. Passo Fundo: Ed. UPF, 2008.

DALABRIDA, Valdir Roque. Gestão territorial e desenvolvimento: descentralização, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, capacidades estatais e escalas espaciais da ação pública. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro, Garamond, 2001. p. 339-369.

DALABRIDA, Valdir Roque; DIETER R. Siedenberg; FERNANDEZ, Victor R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, RS, v. 2, n. 4, p. 33-62, jul.-dez. 2004.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994. p. 21-41. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2015.



DEMO, P. **Pesquisa e construção de conhecimento:** metodologia científica no caminho de Habermas. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994.

DOWBOR, Ladislau. Crise financeira: riscos e oportunidades. **Economia Global e Gestão**, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 119-147, 2009.

FLEURY, Sônia. **Estados sem cidadãos:** seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/jm5wd/pdf/fleury-9788575412428.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

LOPES, Maria Immacolata Vassalo. **Pesquisa em comunicação**. 12. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MARTINO, Luiz Mauro Sá. **Teoria das mídias digitais:** linguagens, ambientes, redes. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MÉDICI, André C. Saúde: modelos de gestão descentralizadas – alternativas para o Brasil. In: VELLOSO, João P. dos R.; ALBUQUERQUE, Roberto C.; KNOOP, Joachim (Org.). **Políticas sociais no Brasil:** descentralização, eficiência e equidade. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995. p. 91-148.

MERCADANTE, A. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

OLIVEIRA, Valdir de Castro. Comunicação, identidade e mobilização na era da informação. In: PERUZZO, Círcia e Juçara Brittes. (Org.). **Sociedade da informação e novas mídias:** participação ou exclusão? São Paulo: Intercom, 2002. p. 57-78.

PNAD/IBGE. **Acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2008**. [2011]. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rs&tema=pnad\\_internet\\_celular\\_2008](http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rs&tema=pnad_internet_celular_2008)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

PERUZZO, Cecília Krohling. **Comunicação nos movimentos populares:** a participação na construção da cidadania. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PORTAL DA CIDADANIA. **Objetivos do Programa Territórios da Cidadania**. [2012]. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/oprograma>>. Acesso em: 2 maio 2012.

PORTAL TERRITÓRIO DA CIDADANIA. [2010]. Disponível em: <[www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)>. Acesso em: 10 out. 2010.

ROVER, José Oscar e Eros Marion Mussoi. A reinvenção da relação Estado-Sociedade através da gestão pública descentralizada: uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento:** descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 137-154.

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

\_\_\_\_\_. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENAPEGS, 3, 2009, Juazeiro. **Anais...** ENAPEGS, 2010.

\_\_\_\_\_. Gestão social, um conceito não idêntico? ou a insuficiência do pensamento. In: CANÇADO, Airton C.; TENÓRIO, Fernando G.; SILVA JR. Jeová T. (Org.). **Gestão social:** aspectos teóricos e aplicações. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2012. p. 23-36.

TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; MELO, W. S.; LOPES, J. F. R. Da Participação à Cidadania Deliberativa: os Processos Decisórios participativos na Implementação das Políticas Públicas na Região Noroeste Colonial Gaúcho. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, EnAPG, 2010, Vitória. **Anais...** Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG. Rio de Janeiro, 2010.