

# Análise da Gestão Social nos Espaços de Discussões do Codeter do Território Central de Rondônia

## An Analysis of the Social Management of the Codeter Discussion Spaces in Rondônia's Central Territory, Brazil

Tânia Olinda Lima<sup>a</sup>

Clodoaldo Oliveira Freitas<sup>b</sup>

Eliane Silva Leite<sup>c</sup>

Bruna Érica Oliveira<sup>d</sup>

Greice Leite Freitas<sup>e</sup>

<sup>a</sup>Mestranda do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, Roraima, Brasil  
E-mail: tania.engpesca@gmail.com

<sup>b</sup>Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Pesca. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Campus de Presidente Médici, Roraima, Brasil  
E-mail: clodoaldo@unir.br

<sup>c</sup>Professora Adjunta do Departamento de Engenharia de Pesca, Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Presidente Médici, Roraima, Brasil  
E-mail: esilva2308@gmail.com

<sup>d</sup>Mestranda do Programa de Desenvolvimento Sustentável e Extensão da Universidade Federal de Lavras. Lavras, Brasil  
E-mail: bruna\_ericadeoliveira@hotmail.com

<sup>e</sup>Assessora territorial de mulheres e jovens no Colegiado do Território da Cidadania Central. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Presidente Médici, Roraima, Brasil  
E-Mail: greice.freitas@hotmail.com.br

<http://dx.doi.org/10.18472/ReGIS.v3n1.2017.25538>

Recebido em 02.05.2017

Aceito em 25.08.2017

ARTIGO - DOSSIÊ

### RESUMO

Gestão social é o compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território entre população e o Estado. A pesquisa buscou analisar a gestão social no espaço atual do Codeter no Território Central da Cidadania de Rondônia – TCCRO,

assim como os desafios e principais gargalos enfrentados pelos atores sociais para que essa política seja efetivada. O método de pesquisa se baseou na aplicação de questionários com 41% dos membros efetivos do Codeter, abordando: legitimidade do espaço territorial, processo de aprendizagem, políticas públicas, sentimento de pertencimento, entre outros. O processo de aprendizagem como resultado da participação no Colegiado, em relação alguns aspectos possuem gargalos quanto à execução, ajuste ou orientação de Políticas Públicas de acordo com as realidades do território. Todavia, estes espaços fortalecem a expressão da territorialidade, enquanto sentido de pertença, ao considerar e envolver a sociedade e seus meios de convivência no planejamento e gestão das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Espaço Territorial. Política Pública. Colegiados Territoriais.

## ABSTRACT

*Social management is the sharing of responsibility for the destinations of the territory between population and state. The research sought to analyze the social management in the current space of Codeter in the Central Territory of the Citizenship of Rondônia - TCCRO, as well as the challenges and main bottlenecks faced by social actors for this policy to take effect. The research method was based on the application of questionnaires with 41% of Codeter members, addressing: territorial legitimacy, learning process, public policies, feeling of belonging, among others. The learning process as a result of participation in the Collegiate, in relation to some aspects has bottlenecks regarding the implementation, adjustment or orientation of Public Policies according to the realities of the territory. However, these spaces strengthen the expression of territoriality, as a sense of belonging, in considering and involving society and its means of coexistence in the planning and management of public policies.*

*Keywords:* Territorial Space. Public policy. Related searches.

## 1 INTRODUÇÃO

A governança territorial reflete o conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Neste sentido, o processo de desenvolvimento territorial em Rondônia, iniciou-se em julho de 2003, com a proposta única, que era somente de "Território Rural", posteriormente criou-se os Territórios da Cidadania, cabendo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA o desenvolvimento das ações como forma de propor uma estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável da região.

Os debates atuais sobre território e desenvolvimento territorial reúnem múltiplas visões que configuram uma realidade complexa, em permanente transforma-



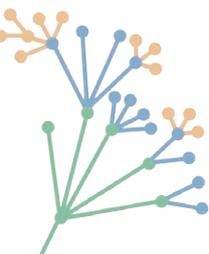
ção, reflexo das dinâmicas físicas, socioeconômicas e culturais do contexto local (GEHLEN e RIELLA, 2004). Entendido tanto como resultado do processo histórico quanto a base material e social das ações humanas, o território, visto como uma totalidade é um campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso (SANTOS et al., 2004).

Os estudos de Abramovay (2000, 2003, 2006) são referências importantes no que diz respeito à complexificação da abordagem analítica do desenvolvimento territorial. Para o autor, os territórios não são apenas receptáculos neutros onde os atores estabelecem relações, sendo, portanto, sua estrutura política e organizacional, um elemento de relevância na conformação das dinâmicas neles sediadas. Com base nas contribuições teóricas da nova sociologia econômica, Abramovay (2006) propõe que os territórios sejam estudados a partir da noção de campos de Bourdieu (2000), ou seja, como espaços estruturados de posições onde agentes com interesses diversos estão em concorrência.

Nessa perspectiva, o território pode ser interpretado como resultado de um processo de apropriação econômica, ideológica e política do espaço por grupos que se dão uma representação particular deles mesmos, de sua história (DI MÉO, 1998). O território, segundo Abramovay (2003, p. 89), “representa uma trama de relações estabelecidas, de raízes históricas, de configurações políticas e de identidades que assumem um papel ainda pouco conhecido em matéria de desenvolvimento econômico”. A construção social da territorialidade só existe quando há interação entre os indivíduos, sendo ela uma tentativa de um grupo de indivíduos, por meio de suas ações, controlar e influenciar pessoas, fenômenos e relações. Neste sentido, o contexto social que estabelece o conteúdo humano para o território e sem esse conteúdo territorial, o conceito de território fica restrito às suas dimensões espaciais medidos pela dimensão geográfica (SACK, 1980).

A representatividade no colegiado dos territórios é um elemento preponderante para o entendimento de diversos desafios enfrentados no processo de desenvolvimento rural. Pode-se identificar a presença massiva da representação da sociedade civil, o que influencia tanto na elaboração das ações territoriais quanto na execução destas ações. Esta assimetria na representação aparece como uma das causas da ausência e do desinteresse das instâncias governamentais (DIAS, 2008).

Os movimentos sociais, em geral, têm resistência em se aproximar do poder público para discutir o território e a gestão compartilhada das infraestruturas, conforme Florisbelo (2005, p. 81), “falta diálogo entre os atores locais.” Outra problemática é o desconhecimento por parte dos representantes do colegiado sobre os documentos oficiais da política e os documentos do próprio território. A qualidade de espaço público propositivo se compromete, gerando, de certa forma, uma acentuada relação de poder dentro do colegiado, propiciando àqueles que possuem maior conhecimento, ou “capital político” uma maior capacidade de influenciar nas decisões.



Neste contexto, o artigo busca analisar a gestão social no espaço atual do Codeter no Território Central da Cidadania de Rondônia – TCCRO, assim como os desafios e principais gargalos enfrentados pelos atores sociais para que essa política seja efetivada.

## 2. A GESTÃO SOCIAL E AS DISCUSSÕES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS

O Programa Territórios da Cidadania – PTC, foi lançado em 2003, no mesmo ano em que foi lançado o programa, constitui-se o Território Central em Rondônia. O objetivo desse programa federal é fomentar o desenvolvimento sustentável e solidário dos Territórios rurais, por meio do apoio à organização e fortalecimento institucional dos atores sociais locais, e promover a gestão participativa, o fortalecimento da agricultura familiar e o controle social das políticas de desenvolvimento sustentável e solidário (MDA, 2005).

Com o processo de democratização no Brasil, várias mudanças ocorreram nas relações entre Estado e Sociedade, que tiveram impactos diretamente sobre as políticas pensadas para a minimização das desigualdades sociais. Entre os vários aspectos que passaram a ser repensados está a relação estabelecida entre o estado e a sociedade na construção de políticas públicas, com a perspectiva da participação direta da sociedade nas decisões a serem tomadas sobre as políticas a serem definidas. Com a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira passa a ter que exercer outro papel perante o Estado. Com a constituição cidadã, surge de maneira enfática, o papel do cidadão junto aos poderes públicos (TENÓRIO, 2008).

Esse cenário contribui para o estabelecimento de condições que propiciam o envolvimento da sociedade no sentido de partilhar com o Estado a tarefa de formular e executar políticas públicas. A sociedade civil atualmente está inserida nas políticas públicas brasileira, não apenas como controle social, atua no processo de elaboração, execução e controle.

No entanto, a discussão de gestão social ganhou contornos mais nítidos a partir dos processos de democratização e descentralização político-administrativo. O processo de democratização tem como elemento a percepção da possibilidade da inovação, entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomadas de decisão. Em geral, este processo implica a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação em nível local, possibilitando uma gestão pública com a participação da sociedade civil (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A criação de espaços públicos de participação permitiu a introdução de mecanismos e instrumentos que viabilizaram a participação dos cidadãos nas decisões acerca de políticas públicas. Soma-se a isso a possibilidade do que se denomina de gestão social. Encontra-se entre os teóricos brasileiros contemporâneos (TE-



NÓRIO, 1998; 2008) de maior expressão nas pesquisas sobre o tema da gestão social, que este conceito tem sido usado para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores. Esta literatura sinaliza para a discussão do conceito de cidadania deliberativa, focando na constituição de espaços de participação onde a sociedade assuma uma postura ativa, na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (TENÓRIO, 1998).

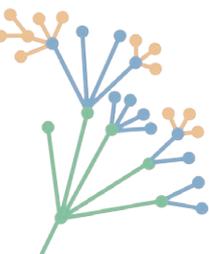
A gestão social, que tem relação mais direta com a participação de diferentes agentes que estejam presentes em cada território, propõe um processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até a implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (MDA, 2005).

O referencial dessa gestão está fundamentado nos “critérios do desenvolvimento sustentável, da autonomia e da participação” (MDA, 2005, p. 7). Além disso, essa gestão teria por princípio “processos ascendentes, com claro protagonismo dos agentes locais” (p. 10), cuja concepção extrapola a instrumentalização da prática participativa voltada ao controle de alocação de investimentos públicos. Ao contrário, “em governos não-liberais, a participação popular reduz-se ao engajamento em tarefas, com o povo contribuindo com sua força de trabalho na realização de obras que não são por ele propostas nem decididas” (HERCULANO, 2006, p. 146).

Portanto, o que se objetiva com a gestão social é “que as forças sociais dos territórios desempenhem, em processos concentrados de organização dos fatores locais, o mesmo papel de destaque que elas têm na vida real desses espaços” (MDA, 2005, p. 10).

Contribuindo, assim, para orientar de forma mais competente a definição das prioridades sociais e alocação de recursos do orçamento público. Pois, na prática, tendo em vista as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, é raro dispor de indicadores sociais que contemplem critérios básicos de qualidade para uso rotineiro na gestão social em nível territorial (JANUZZI, 2002 apud SIQUEIRA et al., 2014). Este quadro é ainda agravado pelo desconhecimento dos gestores e da sociedade civil sobre o acesso a dados secundários brutos disponíveis em portais públicos, o que pôde ser evidenciado em experiências recentes do Codeter Litoral RS (COELHO-DE-SOUZA et al., 2015).

Outro fator que contribui para as dificuldades de implementação de iniciativas de gestão é a falta de compreensão do poder público, que não veem estas oportunidades como uma ferramenta de desenvolvimento local. Verificou-se o fato de que muitas prefeituras adentraram nesses programas como um meio para obtenção de recursos, não visualizando a potencialidade do processo de Desenvolvimento



Territorial para lidar com a questão do desenvolvimento (COELHO-DE-SOUZA et al., 2014).

O conceito de desenvolvimento territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA e BÜTTENBENDER, 2008).

Essa discussão a respeito do desenvolvimento territorial já vem sendo introduzida no meio acadêmico e por formuladores de políticas públicas no Brasil a partir da década de 90 do século passado, e é precedido pela discussão em torno do desenvolvimento sustentável e de outras categorias a ele correlatas, como desenvolvimento local sustentável, desenvolvimento rural sustentável, entre outras. Nesse contexto aparece um elemento considerado central nesse processo, o da participação social, considerado central nas propostas direcionadas à promoção do denominado desenvolvimento sustentável (JARA, 1998).

No caso específico dos desafios relacionados ao processo de descentralização das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, estes ainda são grandes e complexos, principalmente pela necessidade de se atender às especificidades e as diferenças culturais dos vários grupos e povos existentes no país. Considerando essa problemática, no ano de 2003, o governo Lula, mediante a SDT/MDA, iniciou uma política de “promoção de desenvolvimento dos territórios rurais”. Nesse mesmo ano iniciou-se a execução dessa política cujas ações estão ligadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais - PRONAT, inserido no Plano Plurianual (2004-2008) (TEIXEIRA DA ROCHA e FILIPPI, 2008).

Como parte desta estratégia, MDA passou a apoiar a criação de territórios de identidade, definido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – Condraf (2005, p. 2) como

um espaço físico, geograficamente determinado, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, 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.

Ao tornar um determinado espaço em território para implementação de uma política social de investimentos públicos, o MDA, por exemplo, ativou, ao mesmo tempo, um processo de territorialização (designando regras, normas e institucionalidades desejadas) e também a possibilidade de instituição de “territorialidades”, que se sobrepõem e interagem com outras já constituídas, ou seja, trata-se de um recurso (e de um “capital”) estratégico disponibilizado aos atores envolvidos pela política, que delimita fronteiras que, por sua vez, afetam o acesso da população



local aos recursos e aos supostos benefícios da ação pública “territorial” (FREITAS, et al., 2010).

Em ambos os casos, estabelece-se um conjunto de regras, por meio das agências que operacionalizam a política e pela pluralidade de atores que vivem e atuam no território, ao qual o próprio estado delega poder relativo para realizar a governança dos recursos disponíveis e alocados.

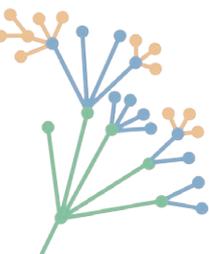
No caso do Programa Territórios da Cidadania, oficializado em 2007, a institucionalidade territorial está fundamentalmente composta, como nos Territórios Rurais de Identidade, por representantes do estado e da sociedade civil, com uma composição de participação que se assemelha a deste último, no entanto há uma diferença importante. Nos Territórios da Cidadania, a distribuição entre os participantes do estado e da sociedade civil deve ser em princípio paritária, de modo que sua orientação exige uma composição ampliada em relação aos que são os colegiados formados nos Territórios Rurais de Identidade, ou seja, nos Territórios da Cidadania a recomendação é de que a presença do estado seja maior do que nos Territórios Rurais de Identidade, e que se expresse por meio da participação mais intensa de representantes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) (DELGADO e LEITE, 2011).

O processo de desenvolvimento territorial em Rondônia se iniciou em julho de 2003, até esse tempo a proposta era somente de “Território Rural,” cabendo a SDT/MDA o desenvolvimento das ações. Neste mesmo ano foram homologados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Rondônia – CEDRS os Territórios da Cidadania Madeira-Mamoré, Vale do Jamari e Central. Em 2007, foram os Territórios da Cidadania Rio Machado e Território Rural Vale do Guaporé, finalizando o processo, em 2011, com a constituição dos Territórios Rurais Zona da Mata e Cone Sul.

Portanto, o objetivo de gestão social e desenvolvimento têm a ver com a construção das possibilidades de desenvolvimento no território. Visa a definição e a implementação coletivas de uma estratégia de desenvolvimento territorial e tem como um de seus instrumentos principais, no caso brasileiro, a elaboração e a aprovação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS que, além de um diagnóstico do território e da definição de uma estratégia de desenvolvimento para este, deve elaborar um portfólio de projetos que permita a implementação dessa estratégia de desenvolvimento (DELGADO e GRISA, 2015).

### 3. METODOLOGIA

O Território Central da Cidadania de Rondônia – TCCRO foi um dos primeiros a serem homologados no estado de Rondônia (Figura 1), para a constituição e institucionalização do território rural na política da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, quando foi elaborado o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural



Sustentável – PTDRS. Tanto o PTDRS quanto o Estudo Propositivo definiram como eixos temáticos: (i) produção, trabalho e renda; (ii) meio ambiente; (iii) transporte e comercialização; (iv) saúde e saneamento; (v) educação, cultura e lazer; e (vi) moradia, energia, comunicação e segurança. Estes eixos temáticos foram elaborados diante das necessidades e prioridades levantadas pelos atores do território. Uma das propostas destes eixos e dos documentos é refletir no adensamento da relação entre estes atores e também provocar a reflexão de ações que sejam coniventes com a realidade e com a proposta de desenvolvimento regional e não setorial.

Figura 1 – Território Central com destaque para os municípios constituintes



Fonte: MDA, 2016.

O método utilizado foi o quali-quantitativo, por meio da aplicação de questionários, de modo que o Codeter do TCCRO é constituído por 78 (setenta e oito) membros, a amostragem para a entrevista foi de 41%, este percentual esta relacionado ao quantitativo de membros presentes nas reuniões no momento da pesquisa, portanto os resultados apresentados estão relacionados as respostas deste percentual amostrado. Os temas abordados na pesquisa foram: legitimidade do espaço territorial, repartição equilibrada do poder público e sociedade civil, reno-



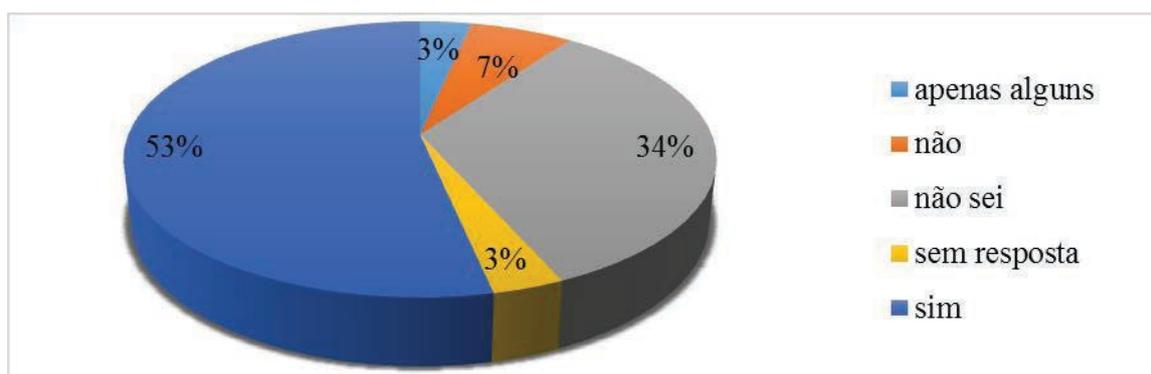
vação de lideranças no território, processo de aprendizagem, políticas públicas, sentimento de pertencimento e evolução de impactos no Codeter.

A coleta foi realizada durante as reuniões ordinárias do Codeter/TCCRO, e consistiu em duas etapas: I – Breve síntese dos objetivos da pesquisa, metodologia de coleta de dados e projeção dos questionários para conhecimento dos membros; II – Entrega dos questionários juntamente com uma caneta e leitura das questões de pergunta a pergunta. Esta segunda etapa é de fundamental importância, pois entre os atores sociais existem aqueles com pouca escolaridade e com idade avançada, evitando constrangimentos, além de esclarecer as questões duvidosas. Estes dados são oriundos de pesquisas realizadas pelo Projeto Núcleo de Desenvolvimento Sustentável do Território Central da Cidadania para Jovens e Mulheres da Floresta Amazônica – Rondônia (NEDET/UNIR/CNPq/MDA/SPM-PR).

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

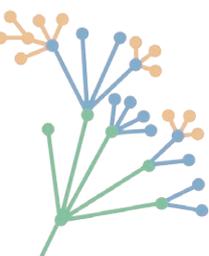
A pesquisa mostrou que 53% dos membros do Codeter considera o Colegiado Territorial como um espaço legítimo (reconhecido e importante) para o desenvolvimento territorial, em função do aprimoramento das lutas e demandas alcançadas. Todavia, 34% não conhece o papel do espaço territorial assim como os resultados alcançados nas discussões do Codeter, devido muitos delegados estarem iniciando há pouco tempo no espaço territorial, fato que ocorre em função da mudança política municipal, pois, tem gestor que apoia a participação outros não, causando esta rotatividade com novos participantes (Figura 2).

Figura 2 – Legitimidade do espaço territorial pelo Codeter.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

O espaço territorial dentro das discussões entre os atores sociais é um momento para definir planos 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 (DECKERT, 2012). Portanto, os membros do Codeter são de fundamental importância

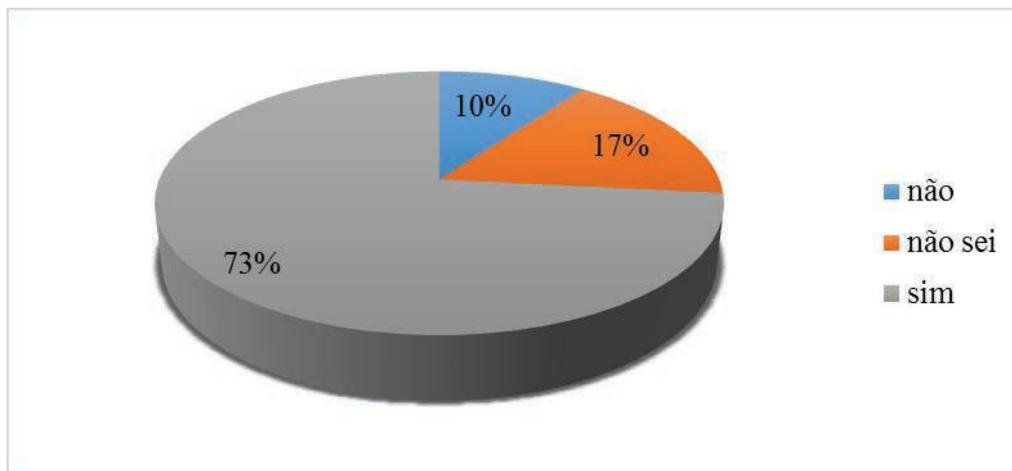


neste processo, no entanto ao passo que este não compreende seu papel nesta discussão ou não verifica resultados alcançados a partir destes diálogos pode ser verificado o enfraquecimento da política territorial, pois esta não conseguirá mais alcançar seus objetivos que é o planejamento e execução de ações conjuntas para o desenvolvimento do território.

Alcantara (2013) corrobora com este fato ao analisar o processo de elaboração e implantação das ações territoriais para a promoção do desenvolvimento no colegiado do território de Alagoas, que elementos como a alta rotatividade de membros causam um enfraquecimento da credibilidade do Codeter, assim como ausências nas reuniões e dificuldades de mobilização.

No entanto, mesmo com este gargalo a pesquisa aponta que 73% dos atores sociais pertencentes ao Codeter obtiveram, a partir de sua participação no Colegiado Territorial, benefícios para as suas entidades ou instituições (Figura 3).

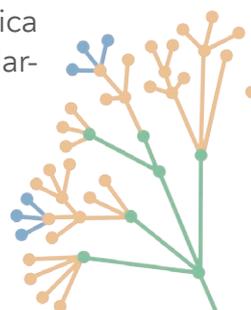
Figura 3 – Benefícios para as entidades e instituições pela participação dos atores sociais no Codeter.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Todavia, é importante levar em consideração que ao remeter a eficácia e à efetividade dos projetos apoiados pelo Pronat, verificou-se que por ausência de planejamento alguns projetos financiados pela Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf, que são recursos financeiros destinados a implantação de ações que potencializam a identidade territorial, a gestão social e o fortalecimento da agricultura familiar para gerar resultados de desenvolvimento sustentável nos territórios rurais, sendo operacionalizada pela SDT/MDA, por meio de parcerias com estados, municípios e participação da sociedade para o apoio a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar (MDA, 2015).

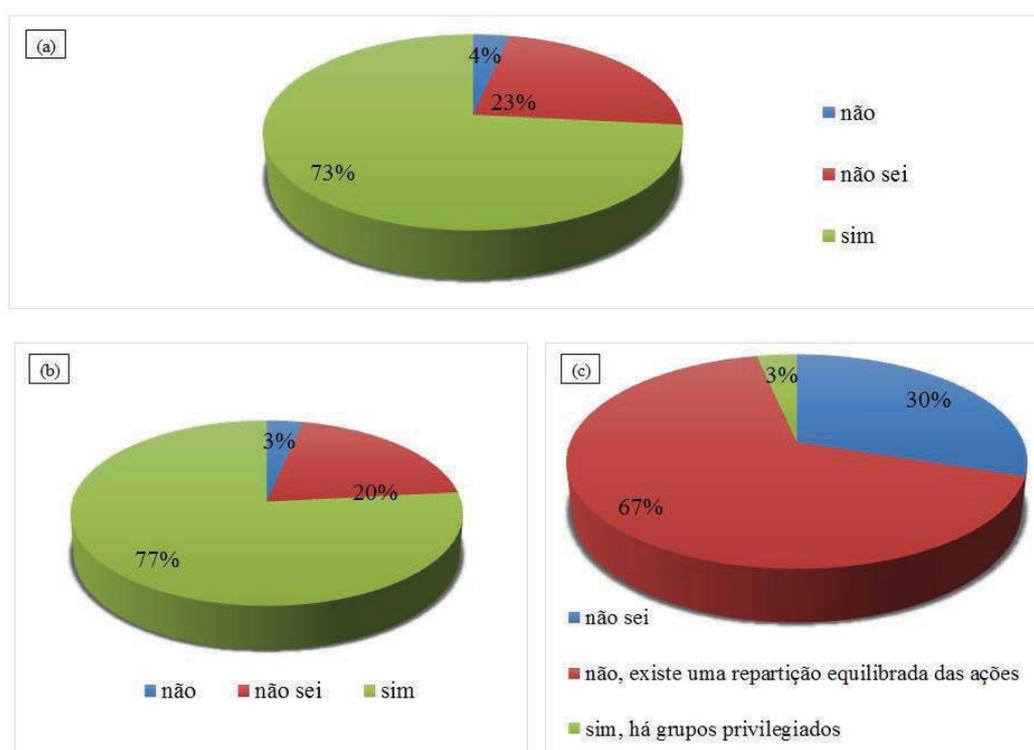
No Território Central de Rondônia os projetos adquiridos por esta política pública se encontram sucateados, no Sudeste Paraense, Raposa Serra do Sol e São Mar-



cos, e Sertão Ocidental, muitos projetos ainda não tinham sido iniciados, alguns se encontravam em atraso e outros estavam paralisados (MDA, 2015). Ademais, alguns projetos já concluídos não estavam em funcionamento, são subaproveitados, ou foram “desviados” de seus objetivos iniciais ou do público beneficiário a que eram destinados (ZIMMERMANN et al., 2014). Problemas de gestão, regularização dos projetos e de precariedade dos mecanismos existentes e da capacidade real do colegiado em exercer sua função ou papel de gestão social territorial são algumas das razões para tanto no TCCRO.

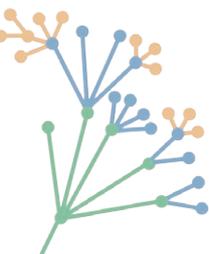
Os dados mostram que 73% afirmam que o Colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder político no Território (Figura 4a), 77% destacam que o processo desenvolvido pelo Colegiado possibilitou uma renovação das lideranças no território (Figura 4b), e ainda 67% mencionam que as ações do Colegiado não privilegiam apenas um grupo específico do território (Figura 4c).

Figura 4 – (a) Repartição equilibrada do poder político; (b) Renovação de lideranças; e (c) Privilégio de grupos específicos.



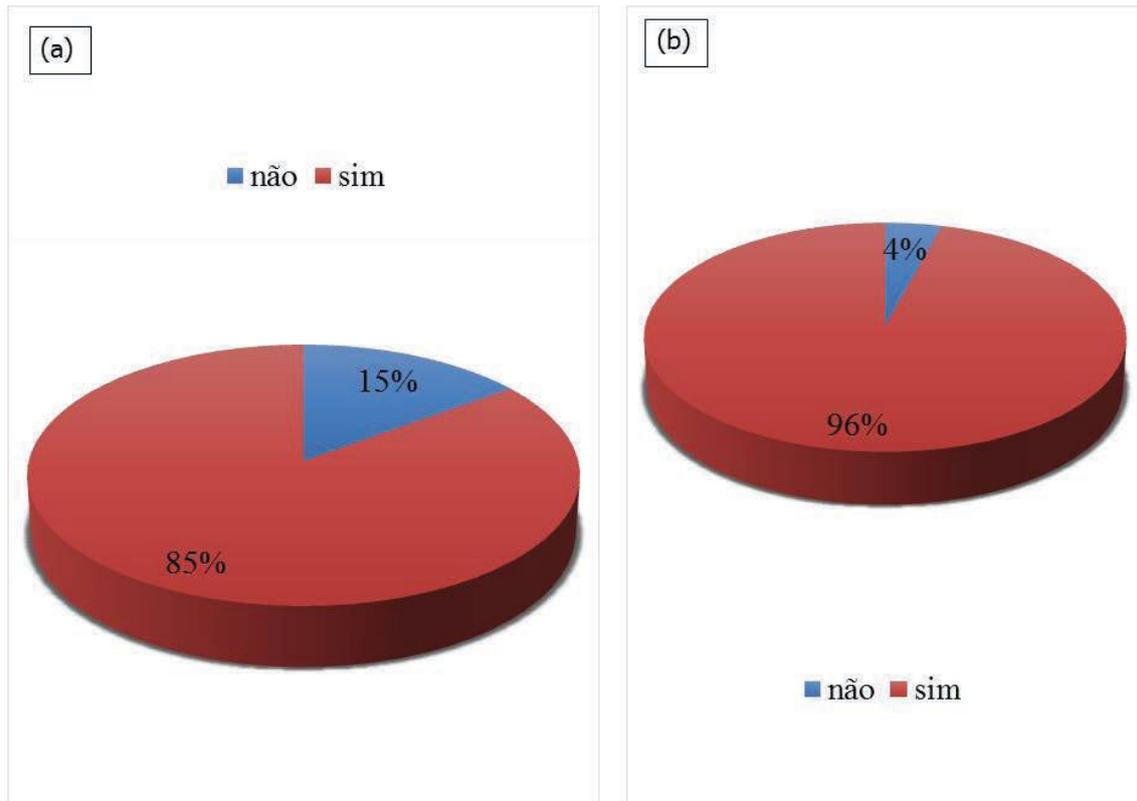
Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

O Território se torna, então, um instrumento político com duplo objetivo: a) criar as condições de uma participação da sociedade civil rural à elaboração das políticas públicas; b) reequilibrar as capacidades desiguais das várias faixas sociais e econômicas da própria sociedade rural para fazer ouvir sua voz e tomar em conta suas reivindicações (CAVALCANTI et al., 2014).



A pesquisa evidencia que 85% dos atores sociais que participam do Colegiado têm um sentimento de pertencimento ao território (Figura 5a), e 96% mencionam que fazer parte do Colegiado contribuiu para mudar a maneira de pensar e agir (Figura 5b).

Figura 5 – (a) Sentimento de pertencimento no Território; (b) Mudança na maneira de pensar e agir dos delegados.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Quanto a auto avaliação do Codeter no processo de aprendizagem como resultado de sua participação no Colegiado em relação aos aspectos destacados na tabela 1, pode-se verificar uma visão mais clara dos desafios do Território, capacidade de resolver problemas, capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimentos como também apresentando uma maior média, já a capacidade de planejamento territorial e apropriação da gestão social como instrumento para a implementação de políticas públicas está entre as menores médias.

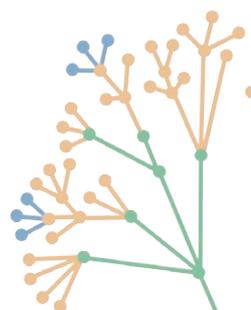


Tabela 1 – Resultado da participação no processo de aprendizagem no Colegiado.

Nº	RESULTADO	MÉDIA *
1	Apropriação da gestão social como instrumento para implementação das políticas públicas	6,4
2	Diálogo com o poder público	6,6
3	Visão mais clara dos desafios do Território	7,2
4	Melhor compreensão das dinâmicas atuais do território	7,0
5	Entendimento das políticas públicas	7,0
6	Entendimento das percepções dos grupos de interesse	6,6
7	Capacidade de negociar	6,5
8	Capacidade de definir, implementar e avaliar projetos	6,5
9	Capacidade de intercâmbios de experiências e trocas de conhecimento	7,1
10	Capacidade de lidar com conflitos	6,6
11	Capacidade de planejamento territorial	6,2
12	Capacidade de expressão em público	6,6
13	Capacidade de relação interpessoal	6,7
14	Capacidade de respeitar regras ou normas pactuadas coletivamente	7,0
15	Capacidade de resolver problemas	7,2

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

\*Média entre os valores de 0,0 a 10,0, considerando 0,0 péssimo e 10,0 excelente.

Quanto à questão que avalia em que o Colegiado Territorial influenciou na execução, ajuste ou orientação das Políticas Públicas para se adaptar à realidade do território, políticas estas destacadas na tabela 2, verifica-se que existem gargalos por parte do Colegiado, pois a maioria das médias está abaixo de 6,0 (seis), principalmente quanto PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, Seguro Safra, Terra Legal e SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, sendo que estes ficaram todos abaixo de 5,0.

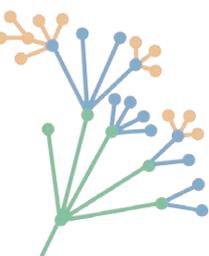


Tabela 2 – Influência do Colegiado na execução das Políticas Públicas.

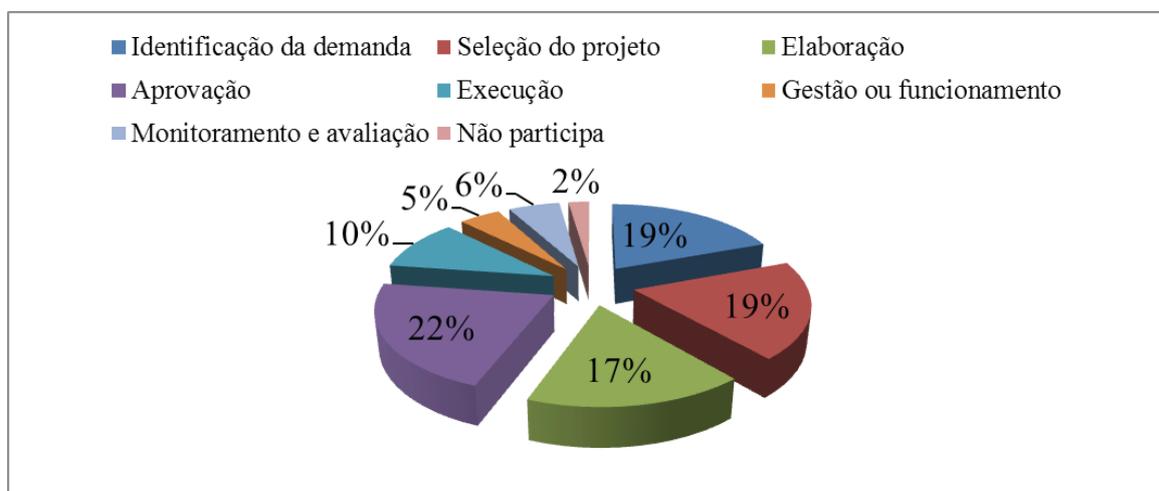
Nº	POLÍTICAS PÚBLICAS	MÉDIA*
1	Agroecologia	6,2
2	Cooperativismo	5,9
3	Educação no Campo	5,5
4	MCMV - Programa Minha Casa minha Vida	6,2
5	PAA - Programa de Aquisição de Alimentos	6,2
6	PGPM-BIO - Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade	5,3
7	PNDTR - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural	5,9
8	PROINF - Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais	6,5
9	PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	6,3
10	SUASA - Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária	4,9
11	ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural	6,5
12	Crédito Fundiário	5,9
13	Luz para Todos	6,2
14	Microcrédito Orientado	6,0
15	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento	4,4
16	PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar	6,6
17	PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária	5,6
18	PRONATEC - Programa de Acesso à Formação Profissional, Técnica, Tecnológica e Emprego	6,6
19	Seguro Safra	4,6
20	Terra Legal	4,8

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

\*Média entre os valores de 0,0 a 10,0, considerando 0,0 péssimo e 10,0 excelente.

O Codeter/TCCRO é capaz de desempenhar em plenária o papel de identificação de demanda e seleção de projetos, ambos 19%; de elaborar 17%; e aprovar 22% dos projetos financiados pelo Proinf, como aponta a figura 6.

Figura 6 – Papel desempenhado pela Plenária do Colegiado em relação aos projetos financiados pelo Proinf.



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.



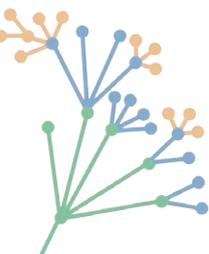
Estes resultados posicionam o Proinf como importante instrumento indutor dos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda e de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar. O Proinf está vinculado ao Pronat, Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, de modo que a gestão da ação e apoio aos projetos está estruturada no desenvolvimento rural sustentável e na participação dos colegiados territoriais para a definição dos projetos e demandas nos territórios.

Estudos apontam as fragilidades e limitações das experiências de espaços públicos de participação social no meio rural. Os estudos vinculados aos CMDRS apontam o caráter estritamente normativo, a incapacidade de agrupar a diversidade de atores sociais, a falta de interesse dos agricultores e suas organizações, e principalmente, a restrição de sua atuação à agricultura familiar, sua fragilidade em gerenciar os recursos públicos (oriundos de programas e políticas governamentais) e formular projetos de financiamento viáveis e adequados à realidade local (FAVARETO e DEMARCO, 2004).

Desde a implantação do Proinf na SDT, em 2004, o programa já disponibilizou recursos na ordem de R\$ 1,9 bilhões em todo o país, para Rondônia o investimento alcançou R\$ 72.203.814,28 com um total de 419 projetos. No Território Central entre os anos de 2003-2014 foram investidos pelo Proinf o recurso no valor de R\$ 21.944.448,67 com 112 projetos, todavia devido à ausência de planejamento muitos então paralisados (SDT, 2015).

Este problema verificado no Território Central é corroborado por Abramovay (2001, p. 124), pois “os projetos elaborados para acessar recursos governamentais têm um caráter de lista de compras”, quando deveriam apresentar propostas estratégicas para promover a valorização dos recursos e oportunidades existentes na região. Para o autor, o problema é oriundo do próprio processo de descentralização que se reflete no funcionamento destes espaços públicos, pois, não existe dificuldade de transferir regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos do governo federal para o plano local. Desse modo, não se transfere de forma imediata “valores, comportamentos, coesão social e, sobretudo, a confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar, em conjunto, iniciativas inovadoras” (ABRAMOVAY, 2001, p. 124). Isso já traduz o risco de que os conselhos e colegiados existam apenas como meras formalidades de obtenção dos recursos públicos.

Uma questão que se coloca é saber como está desenhado o processo de gestão social das políticas públicas de desenvolvimento rural na abordagem territorial e quais desafios têm sido enfrentados pelos atores sociais neste processo. Levantar essas questões se justifica pelo argumento de estas iniciativas governamentais representarem importante novidade diante da trajetória histórica das políticas aplicadas ao meio rural brasileiro, portanto merecem ser estudadas para que estes instrumentos da democracia possam ser aprimorados (FAVARETO e SCHRODER, 2007).



Quanto à avaliação da influência do Colegiado a respeito da melhoria do diálogo entre os atores sociais; Relação com outras redes existentes (Rede de Agroecologia, Rede Nacional de Colegiados Territoriais, Outras); e Relações de cooperação entre os atores locais as médias foram, respectivamente 6,9; 6,7; e 6,7.

Estas redes de diálogo e cooperação visam fortalecer a política territorial contribuindo para o desenvolvimento do campo e da cidade, pois, as instituições devem ser firmadas numa rede de apoio mútuo, beneficiando os atores sociais que delas dependem, auxiliando para o acesso a políticas públicas, disseminação do conhecimento, tecnologia, educação, saúde, lazer, entre outras necessidades básicas para a comunidade em geral, todavia, o observado na pesquisa numa escala de 0 a 10, pode-se notar que há necessidade de intensificar o diálogo entre os representantes do Codeter e estes outros agentes.

Todavia, esse não é um desafio apenas da política territorial, mas da sociedade como um todo. Não apenas o Estado tem exibido dificuldades para atuar nesse sentido, mas as próprias organizações sindicais e movimentos sociais demonstram fragilidades para estabelecer um diálogo mais amplo com determinados segmentos. Muitas organizações da agricultura familiar revelaram, no período recente, inúmeras dificuldades para dialogar com agricultores vinculados, por exemplo, às comunidades tradicionais e aos povos tradicionais (NIEDERLE, 2014).

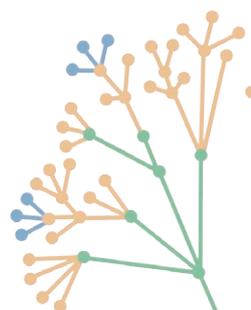
De maneira geral quanto à evolução dos impactos no Colegiado no decorrer do tempo a média ficou entorno de 7,2 a 7,9, respectivamente para territorialização de políticas públicas e sentimento de pertencimento ao território, dados destacados na tabela 3.

Tabela 3 – Evolução dos impactos no decorrer do tempo no Território Central.

Nº	IMPACTOS	MÉDIA*
1	Legitimidade do Colegiado frente à sociedade	7,5
2	Aprendizagem dos membros do Colegiado	7,5
3	Territorialização de Políticas Públicas	7,2
4	Laços Sociais	7,4
5	Sentimento de pertencimento ao território	7,9
6	Qualidade de vida da população	7,5

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

\*Média entre os valores de 0,0 a 10,0, considerando 0,0 péssimo e 10,0 excelente.



Mesmo apresentando uma média regular numa escala de apreciação entre 0 e 10, pode-se perceber que os membros do Codeter possuem um sentimento de pertencimento nos espaços de diálogos, pois buscam por meio do diálogo expor sua realidade, anseios e vivências para que possam conjuntamente buscar mecanismos de desenvolvimento territorial, tanto econômico, quanto ambiental e socialmente.

Por isso, Pecqueur (2005, p. 12) traz para a discussão o território sob duas perspectivas: O "território dado" e o "território construído". O primeiro trata apenas da delimitação de um espaço geográfico, de uma região como forma de garantir a criação de um território institucional. A criação do território seria induzida por fins político-institucionais. O segundo refere-se à constituição do território como resultado de um processo de construção pelos atores locais, ou seja, este espaço territorial de discussão deve ser sentido e percebido pelos atores sociais como o reflexo da sua vida e luta, onde podem compartilhar aprendizagens e vivenciar problemas e conquistas.

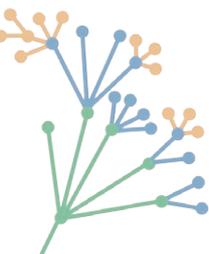
## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Núcleo Diretivo do Território Central vem tentando implementar uma gestão participativa da sociedade civil e poder público, entretanto, este processo de aprendizagem como resultado da participação no Codeter possui problemas relacionados a rotatividade de membros, dificuldades na execução, ajustes e orientação de políticas públicas adaptadas a realidade do Território Central, dificuldade de diálogo entre os atores sociais, com outras redes institucionais (Rede de Agroecologia, Rede Nacional de Colegiados Territoriais, Outras) e Relações de cooperação entre os atores locais, todos estes fatores contribuem para o enfraquecimento do Codeter e perda de credibilidade pela sociedade civil e pública.

Todavia, estes espaços fortalecem a expressão da territorialidade, enquanto sentido de pertença, ao considerar e envolver a sociedade e seus meios de convivência no planejamento e gestão das políticas públicas, no entanto, estas devem continuar sendo vivenciadas e investigadas para serem cada vez mais percebidas e aprimoradas.

Portanto, os atores territoriais, em especial os agricultores familiares, têm construído estratégias a ponto de conseguir articular parceria no sentido de estruturar cadeias produtivas territoriais da agricultura familiar, resultado mostrado pela média 7,5 da avaliação do impacto do colegiado no decorrer do tempo (tabela 3).

Fica, no entanto a preocupação quanto à continuidade do Programa Territórios da Cidadania, dada a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, nesta atual conjuntura política, mesmo com a vinculação do programa nos demais ministérios, pois, a gestão ficava a cargo do MDA em sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, portanto, preocupa que a valorização do território, considerado como espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento, utilizando suas potencialidades no contexto de uma mobilização e articulação dos parceiros e atores



sociais, considerados capazes de definir formas promissoras de desenvolvimento neste nível local, seja perdida ou menosprezada.

Desta maneira a gestão social nos espaços de discussões territoriais deve ser fortalecida pela formação de competências locais. Portanto para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios deve ser formado em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável – Codeters, ou seja, espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder público local e da sociedade civil. Eles são as instâncias maiores de deliberação no território no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e possibilitar o “empoderamento”<sup>2</sup> dos atores sociais no sentido de desenvolver as habilidades coletivas necessárias, de acordo com as realidades locais de cada Território.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

\_\_\_\_\_. **Conselhos além dos limites**. Estudos Avançados, São Paulo, v.15. n. 43, p.121-140, 2001.

\_\_\_\_\_. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. **Para una teoria de los estudios territoriales**. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario. Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 51-70.

ALCANTARA, F. V. **Gestão social nos territórios rurais: limites e possibilidades do agreste de Alagoas**. 2013. 281 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão. 2013.

BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Seuil, 2000.

BRONZO, C. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo**. Revista Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 35, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

2 Empoderamento como processo e resultado das políticas sociais é entendido como uma categoria-síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos, que ocorre quando se tem acesso a ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a incorporação de indivíduos e grupos no universo da cidadania (BRONZO, 2010).



CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.** – Recife: Editora UFPE, 2014. 437 p.

COELHO-DE-SOUZA, G. **Fortalecimento do Desenvolvimento Territorial no Estado do Rio Grande do Sul: Constituição dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Litoral e Campos de Cima da Serra.** Projeto submetido ao Edital CNPQ/MDA/SPM-PR nº 11/2014. PGDR/UFRGS: Porto Alegre, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Resolução CONDRAF nº 52 de 16 de fevereiro de 2005. **Aprova Recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF para as Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/52>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. (2008). **Gestão e Desenvolvimento Territorial: Análise de Algumas Experiências de Governança.** In: Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, UNISC, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil.

DECKERT, C. T. **A gestão social no território da cidadania noroeste colonial do Rio Grande do Sul.** 2012. 117 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2012.

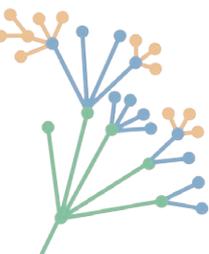
DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473. mar. 2010/ago. 2011.

DELGADO, N. G.; GRISA, C. **Governança Territorial, Dinâmica Institucional e Protagonismo Social Territorial: Revisitando um Percorso Metodológico seguido pelo Oppa/CPDA no marco dos Estudos Territoriais.** Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade – Brasília, v. 1, n. 1, p. 48-66, dez. 2015.

DI MÉO, G. **Géographie sociale et territoires.** Paris, Nathan: 1998.

DIAS, M. M. **Relatório qualitativo do processo de desenvolvimento territorial: território médio rio doce.** MDA/SDT e PLURAL, Viçosa-MG, 2008.

EVANS, P. **Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades, e o desenvolvimento deliberativo.** Sociologias, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.



FAVARETO, A. DEMARCO, D. **Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros.** In: SCHNEIDER, Sergio et al. (Orgs.) Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS (Séries estudos rurais), 2004.

FAVARETO, A.; SCHRODER, M. **Do território como "ator" ao território como "campo": uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil.** In: XLV Congresso da SOBER: conhecimento para agricultura do futuro. Anais... Londrina, PR, 22 a 25 de julho de 2007.

FLORISBELO, G. R. **Estudo propositivo da base econômica territorial: Território Médio Rio Doce.** MDA/SDT, Viçosa-MG, 2005.

FREITAS, A. F. et al. **O programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: a indução de territorialidades à ação pública.** Revista Perspectivas em Políticas Públicas, v. 3, p. 27-58, 2010.

GEHLEN, I.; RIELLA, A. **Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável.** Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 20-26, jan./jun. 2004.

HERCULANO, S. **Em busca da boa sociedade.** Niterói: EdUFF, 2006.

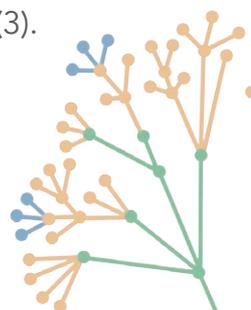
JARA, C. J. **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local.** Brasília: IICA: Recife: Secretaria de Planejamento do estado de Pernambuco. SEPLAN, 1998.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento.** Documento de Apoio N° 02. Brasília, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **Informações Territoriais – Mapas Territoriais.** 2016. Disponível em: <<http://portaldosnedets.info/site/mapas/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do PROINF 2015.** 2015. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_383/Manual%20Proinf%202015\\_0.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/Manual%20Proinf%202015_0.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2017.

NIEDERLE, P. A. **Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial.** Recife: Editora UFPE, 2014. E-Book. ISBN 978-85-415-0482-9. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_248/Participacao,%20territ..%20diagrama%C3%A7%C3%A3o%20-%20e-book%20\(3\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_248/Participacao,%20territ..%20diagrama%C3%A7%C3%A3o%20-%20e-book%20(3).pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2017.



PECQUEUR, Bernard. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Campina Grande, Raízes, 2005, v. 24, n. 1 e 2, p. 10–22, jan./dez. 2005.

SACK, R. **Human territoriality: theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

SANTOS, B. S.; ALVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, M. et al. **O papel ativo da geografia: um manifesto**. In: BRANDÃO, Maria A. Milton Santos e o Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 253-26.

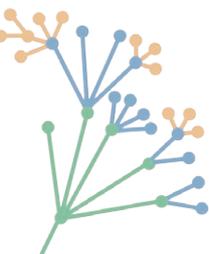
SDT, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Balço de Gestão Ministério do Desenvolvimento Agrário 2015-2016 - Resultados das Ações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT**. 2016. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202015.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202015.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SIQUEIRA, A. et al. **Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional: análise dos indicadores de produção de alimentos em nível municipal no Rio Grande do Sul**. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL IHU, 15, 2014, São Leopoldo. Anais... São Leopoldo: Unisinos, 2014. Trabalhos científicos.

SIQUEIRA, A. Processos estaduais relacionados aos territórios: Interação do CONSEA com a Política Territorial in COELHO-DE-SOUZA et al. **Relatório parcial de atividades (fevereiro à maio/2015)**. Projeto “Fortalecimento do Desenvolvimento Territorial no Estado do Rio Grande do Sul: Constituição dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Litoral e Campos de Cima da Serra”. PGDR/UFRGS: Porto Alegre, 2015.

TEIXEIRA DA ROCHA, M. R.; FILIPPI, E. E. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos**. In: Seminario Internacional de Desarrollo Rural - Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI, 4, 2007, Bogotá. Anales del VI Seminario Internacional de Desarrollo Rural.... Bogotá (Colômbia), 2008.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. RAP, Rio de Janeiro, v. 32, n.5, set/out. 1998.



\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 3 ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

ZIMMERMANN, S. A. et al. **Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** Revista de Geografia Agrária, v. 9, n. 17, p. 540-573, abr., 2014.

