



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

ANTONIA MARIA ALVES LIMA

**A GESTÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DO TERRITÓRIO
NORDESTE DO TOCANTINS**

PALMAS – TO

2017

ANTONIA MARIA ALVES LIMA

**A GESTÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DO TERRITÓRIO
NORDESTE DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva.

PALMAS – TO

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

L732g Lima, Antonia Maria Alves.
A GESTÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DO TERRITÓRIO
NORDESTE DO TOCANTINS. / Antonia Maria Alves Lima. – Palmas, TO,
2017.

148 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Desenvolvimento Regional, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva

1. Gestão Social. 2. Programa de Desenvolvimento Territorial. 3. Território
Nordeste do Tocantins. 4. Categorias e critérios de análise da participação
cidadã. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

ANTONIA MARIA ALVES LIMA

**“A GESTÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DO TERRITÓRIO RURAL
NORDESTE DO TOCANTINS”.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.

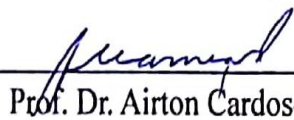
Orientador: Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva

Aprovada em 13/06/2017.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva (Orientador)



Prof. Dr. Airton Cardoso Cançado – UFT



Prof. Dra. Helga Midori Iwamoto – UFT

Dedico este trabalho à minha família que corresponde à minha primeira escola, minha referência e meu esteio. Principalmente meus pais queridos: Manoel Gomes Lima (*in memoriam*) e Maria Alves Lima, meus primeiros educadores. E à minha filha, amadíssima, Mel Lima Blosfeld, para quem pretendo ser, no mínimo, uma boa educadora.

AGRADECIMENTOS

A quem sempre me conduziu e fortaleceu: Deus.

À minha família, em particular, meus irmãos Carlos e Wagne e cunhadas, Cristina e Daniela pelo apoio e acolhida em suas casas no decorrer do curso. E, em especial, a minha irmã Simone, que além do apoio logístico concedeu o apoio necessário na hora das dúvidas.

A todos os conselheiros do Território Nordeste do Tocantins, em particular, aos que contribuíram com esta pesquisa, através da concessão das entrevistas e da resposta aos questionários que, coincidentemente, também são os companheiros de jornada na discussão, implantação e implementação do Território Nordeste do Tocantins, que acreditam e lutam para efetivação de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, mais sustentável.

Ao CNPq, pelo apoio por meio da concessão de bolsa de mestrado.

Ao meu orientador, professor Alex Pizzio, pela orientação e paciência.

Ao professor Airton Cançado, pela contribuição na qualificação e nas discussões sobre gestão social.

À professora Helga Midori, pela participação na banca e contribuição na redação final da dissertação.

A todos os professores e à equipe administrativa do PPGDR.

A todos os colegas de curso que tive o prazer de conhecer e me relacionar nessa trajetória.

RESUMO

No final da década de oitenta, houve a abertura política e o fim de um modelo autoritarista que perdurou por muito tempo no Brasil. Desde então, tem se observado avanços com relação ao aumento da democracia. Esse processo democrático tem suscitado, nas últimas décadas, o aumento do debate sobre a participação da sociedade na construção e acompanhamento de políticas públicas e em novas propostas e modelos de desenvolvimento e gestão que se propõem inovadores como o caso da Gestão Social. O estudo sobre gestão social é relativamente recente e apesar de já se perceber uma ampla literatura, ainda não há consenso sobre sua concepção teórica, sendo, portanto, um campo ainda em construção. Ao mesmo tempo, no campo da prática existem várias iniciativas que se autodenominam como gestão social, dentre elas ressalta-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial – PRONAT, criado pelo governo federal em 2003. Nessa perspectiva, este estudo se propõe identificar as características de gestão social em uma instância de governança que foi implantada com base em orientações desse programa: O Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins. O estudo tem como base as categorias e critérios de participação cidadã e características delimitadas por estudiosos do Programa de Estudos da Gestão Social - PEGS. A pesquisa de campo foi realizada através da observação participante, realização de entrevistas, aplicação de questionários e análise de documentos do colegiado territorial, tendo como método de tratamento dos dados a análise de conteúdo. Os resultados apontaram para a presença de praticamente todos os critérios e categorias definidas por esses estudiosos, embora, se verifique a necessidade de melhoria em todos esses aspectos para que a experiência possa se fortalecer e se consolidar como um espaço privilegiado da gestão social.

Palavras-chave: Gestão Social. PRONAT. Território Nordeste do Tocantins.

ABSTRACT

At the end of the eighties, there was the political opening and the end of an authoritarian model that lasted for a long time in Brazil. Since then progress has been made in relation to the increase of democracy. In recent decades, this democratic process has led to an increase in the debate about the participation of society in the construction and monitoring of public policies and in new proposals and models of development and management that are proposed as innovative in the case of Social Management. The study on social management is relatively recent and although we already see a wide literature, there is still no consensus about its theoretical conception, being therefore a field still under construction. At the same time, in the field of practice there are several initiatives that call themselves social management, among them the National Program for Territorial Development - PRONAT, created by the federal government in 2003. From this perspective, this study aims to identify the characteristics of social management in a governance body that was implemented based on the guidelines of this program: The Territorial Coordination Northeast of Tocantins. The study is based on the categories and criteria of citizen participation and characteristics delimited by scholars of the Program of Studies of Social Management - PEGS. The research was carried out through participant observation, interviewing, questionnaire application and territorial collegiate document analysis, using data analysis as the method of data analysis. The results pointed to the presence of practically all the criteria and categories defined by these scholars, although the need for improvement in all these aspects is verified so that the experience can be strengthened and consolidated as a privileged space of social management.

Key-words: Social Management. PRONAT. Northeastern Territory of Tocantins.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Representação da análise das categorias de participação cidadã no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.	81
Gráfico 02 - Representação da análise dos critérios de participação cidadã no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.....	82
Gráfico 03 - Representação das características da gestão social no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Representação esquemática da estrutura dos colegiados territoriais.	36
Figura 02 – Mapa de localização do Território Nordeste do Tocantins.	48
Figura 03 – Mapa atual da região do Território Nordeste do Tocantins.	49
Figura 04 - Atual estrutura da gestão social do Território Nordeste do Tocantins.	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Síntese da agenda de pesquisa proposta.	18
Tabela 02 - IDH, área, população e densidade demográfica dos municípios do Território Nordeste do Tocantins.	50
Tabela 03 - Síntese dos procedimentos de tratamento dos dados, à luz das fases estabelecidas por Bardin (1977).	61
Tabela 04 - Síntese dados questionários - Parte 01	62
Tabela 05 - Relação entre os critérios de análise para Cidadania Deliberativa e as características da Gestão Social.....	78

LISTA DE SIGLAS

APA – Área de preservação Ambiental
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
ATGS – Assessora Técnica em Gestão Social
ATIP – Assessora Técnica em Inclusão Produtiva
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BSM – Plano Brasil Sem Miséria
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAPG – Centro de Estudos de Administração Pública e Governo
CEDRUS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CIP – Câmara de Inclusão Produtiva
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COAPA – Cooperativa Agroindustrial do Tocantins
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
COOPERFRUTO – Cooperativa Agroflorestal Nordeste do Tocantins
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DCPDP – Departamento de Ciência Política e Direito Público
DERTINS – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins
DFDA – Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário
DRS – Desenvolvimento Rural Sustentável
EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e Governo
ENAPEGS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social
FETAET – Federação de Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins
FGV – Fundação Getúlio Vargas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFTO – Instituto Federal do Tocantins
IGOP – Instituto de Governo e de Políticas Públicas
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

NEDET – Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial.

PDRS – Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável

PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social

PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social

PRDS – Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável

PROINF – Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional e Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

RGS – Rede de Pesquisadores em Gestão Social

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário

SEAGRO – Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins

SEINF – Secretaria da Infraestrutura do Tocantins

SEPLAN – Secretaria do Planejamento do Estado do Tocantins

SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica

SINAJUVE – Sistema Nacional de Juventude

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

UAB – Universidade Autônoma de Barcelona

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFT – Universidade Federal do Tocantins

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

NEDET – Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial.

PDRS – Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável

PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social

PEGS – Programa de Estudos em Gestão Social

PRDS – Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável

PROINF – Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional e Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

RGS – Rede de Pesquisadores em Gestão Social

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário

SEAGRO – Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins

SEINF – Secretaria da Infraestrutura do Tocantins

SEPLAN – Secretaria do Planejamento do Estado do Tocantins

SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica

SINAJUVE – Sistema Nacional de Juventude

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

UAB – Universidade Autônoma de Barcelona

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFT – Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	17
1.1 QUESTÃO NORTEADORA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	17
1.2.1 Objetivo geral.....	17
1.2.2 Objetivos específicos.....	17
2. GESTÃO SOCIAL: AVANÇOS EM TORNO DE SUA DEFINIÇÃO.....	22
2.1. DELIMITAÇÃO DO TERMO GESTÃO SOCIAL: AVANÇOS E APROXIMAÇÕES.....	22
2.1.1 Gestão Social vs. Gestão Estratégica.....	23
2.1.2 Gestão Social no âmbito da esfera pública.....	25
2.1.3 Participação: centralidade no processo de Gestão Social	27
2.2 IDENTIFICANDO CATEGORIAS E CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO SOCIAL.....	29
2.3 GESTÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	32
3. O PRONAT E SUA RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO NORDESTE DO TOCANTINS.	38
3.1 PRONAT: CONCEPÇÃO E DIRETRIZES.....	38
3.2 SITUAÇÃO ATUAL DO PRONAT.....	42
3.3TERRITÓRIO NORDESTE DO TOCANTINS: HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO.....	45
3.3.1 Caracterização do Território Nordeste do Tocantins	48
4. METODOLOGIA.....	36
4.1 COLETA DE INFORMAÇÕES SECUNDÁRIAS..	36
4.2 PESQUISA DE CAMPO: TÉCNICAS E PARTICIPANTES.....	37
4.2.1 Entrevistas.....	38
4.2.2 Questionários	39

4.2.3 Observação participante	40
4.3 PROCEDIMENTOS DE ORGANIZAÇÃO E TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES.....	40
4.3.1 Tratamento e organização dos dados de acordo com cada técnica empregada.....	43
5. A GESTÃO SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL NORDESTE DO TOCANTINS: RESULTADOS E APONTAMENTOS	46
5.1 OS SUJEITOS DA PESQUISA.....	46
5.2 A PRÁTICA DE GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO NORDESTE DO TOCANTINS: ESPAÇOS E NORMATIVAS.....	47
5.2.1 Estrutura de gestão do Território Nordeste do Tocantins.....	50
5.2.2. Normativas	59
5.3 ANÁLISE DE DADOS: IDENTIFICANDO AS CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL NORDESTE DO TOCANTINS..	60
5.3.1. Analisando categorias e critérios da participação cidadã.....	63
5.3.2. Analisando as características de Gestão Social.....	111
6. CONCLUSÃO.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124
ANEXOS	134
APÊNDICES.....	137

1 INTRODUÇÃO

No final da década de 80, houve a abertura política e o fim de um modelo autoritarista que perdurou por muito tempo no Brasil. Desde então, tem se observado avanços com relação ao aumento da democracia que, na promulgação da Constituição Federal em 1988, se traduziu na incorporação de novas estratégias de gestão, que prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, e outros canais institucionais¹.

Na forma indireta, prevê a participação através de representantes eleitos para ocupar determinados cargos nas esferas de poder estatais, além da criação de conselhos setoriais na gestão de políticas públicas². Essas mudanças ocorridas, segundo Tenório (2013, p. 2) exigem que “a sociedade, por meio de seus diferentes atores, dialogue e delibere no atendimento de suas carências, deixando de ser objeto e/ou recurso para ser sujeito do processo”.

Assim, os diferentes espaços de participação como os conselhos, por exemplo, significam segundo Silveira, Cançado e Pinheiro (2014)

A institucionalização do acesso do cidadão aos negócios públicos e representam uma grande conquista da sociedade brasileira (...), pois os conselhos podem ser considerados tanto como instância de controle social – tornando o cidadão e suas organizações mais próximos do poder público – quanto de participação popular – nos debates e tomada de decisão da esfera pública (SILVEIRA, CANÇADO e PINHEIRO (2014, p. 02.)

Então, esse processo democrático tem suscitado, nas últimas décadas, o aumento do debate sobre essa participação da sociedade na construção e acompanhamento de políticas públicas e em novas propostas e modelos de desenvolvimento e gestão que se

1

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – Plebiscito; II – Referendo; III - Iniciativa Popular (CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

2 A Constituição Federal de 1988 prevê, em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em especial os artigos 198, 204 e 206 da Constituição deram origem à criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo e, a partir daí tem-se observado a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas e níveis de governo.

propõem inovadores como o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT³ e a Gestão Social.

A relação entre essas duas temáticas é muito significativa, visto que a proposta de desenvolvimento territorial sustentável tem como diretriz central a gestão social do processo, tornando relevante a investigação de como essas duas temáticas interagem na prática.

A gestão social, embora já apresente grandes avanços no constructo de sua concepção teórica, ainda não apresenta um conceito delimitado, necessitando “de mais aportes teóricos e metodológicos para sua evolução” (Cançado e Rigo, 2014, p. 14).

Com o intuito de contribuir com essa evolução na busca da delimitação do seu campo teórico, foi proposta uma agenda de pesquisa, que deverá orientar os estudos acerca dessa temática, na qual esse trabalho também se insere (Tabela 01).

Tabela 01 - Síntese da agenda de pesquisa proposta.

Agenda de Pesquisa	Objetivo(s)
Desenvolvimento de Interorganizações e Comunidades de Prática	-Desenvolver caminhos para “incentivar” a constituição de Interorganizações e de Comunidades de Prática, preferencialmente de forma complementar.
Primeiro paradigma para a Gestão Social	- Construir o primeiro paradigma para a gestão Social; - Demonstrar que a Gestão Social é multiparadigmática.
Escalaridade da Gestão Social	- Identificar as possibilidades de escalaridade da Gestão Social com relação à participação direta e indireta; - Identificar possibilidade de uso de tecnologias da informação e comunicação para participação direta no âmbito da Gestão Social.
Quadro de Análise para identificar a Gestão Social	- Aprimorar o quadro de análise; - Criar ferramentas e mecanismos para utilização do quadro de análise; - Utilizar o quadro de análise em diferentes organizações de forma a verificar suas possibilidades de Gestão Social.

Fonte: Cançado e Rigo (2014, p. 15-16).

Acreditamos que o presente estudo possa contribuir com a investigação de todos os itens propostos na agenda, mas, principalmente, com a quarta proposição, uma vez que para essa investigação será aplicado o quadro de análise construído com a finalidade de identificar a forma e grau de gestão social em espaços de participação e tomada de decisão coletiva.

3 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, criado em 2003, é desenvolvido através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, instituição criada e inserida na estrutura do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, com a finalidade de implementar as ações desse programa.

Por outro lado, a gestão social tem se manifestado em várias experiências práticas entre elas o PRONAT, um programa de governo, onde parte da estratégia de desenvolvimento é promover a gestão através da habilitação de espaços para a participação de atores sociais:

O exercício da vivência da gestão social do desenvolvimento de um território se dá a partir da construção e consolidação de espaços institucionais de caráter territorial e participativo (conselhos, comitês, fóruns, etc.) que oportunizam o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos para a transformação almejada da realidade (SDT/MDA, 2009, p. 4).

São nesses espaços que deve se efetivar a gestão social em territórios rurais criados no Brasil inteiro. São nesses espaços que se supõe a participação de diferentes grupos de interesse onde, através do diálogo e da negociação (não no sentido instrumental) devem buscar um processo de dinamização do desenvolvimento territorial.

A participação nesses espaços de interação, de acordo com o PRONAT, deve se dar sob bases democráticas e de forma efetiva, devendo ser inseridos nesse processo, a diversidade de atores pertinentes ao território, incluindo mulheres, jovens, indígenas e quilombolas, por exemplo. Nesse sentido, é importante entender em que medida o discurso corresponde à prática, se a participação social ocorre de forma abrangente e inclusiva e se a estrutura e a forma de gestão nos territórios rurais correspondem à concepção teórica de gestão social, defendida pelo Programa.

Para esse estudo o recorte que fizemos é o Território Nordeste do Tocantins, motivado, entre outras coisas pelo trabalho que realizamos desde antes da criação do próprio território e através de consultoria e assessoria técnica ocorridas no âmbito do colegiado e suas instâncias, no período de 2011 a 2016. E que, diante da perspectiva de ter a gestão social como modelo de gestão do desenvolvimento a ser empreendido, tem buscado criar uma estrutura de gestão social e atuar no sentido de desenvolver ações de fortalecimento dessa institucionalidade.

Assim, esse texto não pretende defender e nem avaliar o programa em si. Propõe-se, simplesmente, a identificar e analisar as características e o grau de gestão social associado à práxis da participação na estrutura do colegiado, verificando o potencial dos sujeitos (individual e coletivo) para a gestão social, utilizando-se das categorias teóricas estabelecidas por estudiosos da gestão social.

Com isso, identificamos os principais pontos de convergência entre a concepção de gestão social (ainda em construção) e a proposta de desenvolvimento territorial e ao mesmo tempo contribuir com o conhecimento do funcionamento da estrutura e as possibilidades de fortalecimento da gestão social no processo de desenvolvimento territorial sustentável do Território Nordeste do Tocantins.

Além disso, observamos (na pesquisa bibliográfica) que a análise da gestão social praticada em territórios rurais têm sido objeto de estudo de diversos trabalhos acadêmicos e técnicos e tem sido apresentados sob diversos pontos de vistas, baseados na diversidade de situações ocorrentes nos territórios. E, embora não se pretenda ser repetitivo com relação a resultados já disponíveis em estudos por outros elaborados, importa dizer que, dada à incompletude do termo da gestão social (expressão usada por estudiosos da temática), trabalhar essa temática significa buscar resultados - que podem (ou não) se somar a outros de pesquisas semelhantes - contribuindo com a investigação em torno da concepção teórica da gestão social em processos de desenvolvimento.

Para alcançar os objetivos propostos, o procedimento metodológico adotado nessa pesquisa pressupôs, no primeiro momento, a pesquisa bibliográfica referente à concepção teórica de gestão social e a discussão de gestão social no âmbito do Programa de Territórios Rurais, além de considerações sobre o PRONAT e o Território Nordeste do Tocantins. E, no segundo momento, a realização da pesquisa de campo, por meio das seguintes estratégias metodológicas: observação participante, análise documental, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários.

O presente trabalho foi estruturado em seis seções, incluindo essa introdução e a conclusão. A segunda seção, denominada de “Gestão Social: Avanços em torno de sua concepção” tem como objetivo estabelecer o marco teórico conceitual que fundamenta a análise do objeto em estudo. Nele são apresentadas as contribuições teóricas sobre a gestão social, visando compreender a concepção do termo tão vulgarmente trabalhado nas últimas décadas, os avanços ocorridos, ressaltando-se a sua utilização relacionada à esfera pública e participação da sociedade junto com o poder público no processo de construção de alternativas e funcionamento de canais de participação, bem como a relação da gestão social com o desenvolvimento territorial.

Na terceira seção apresentamos os primeiros pressupostos que norteiam a criação do PRONAT e do Território Nordeste do Tocantins, fazendo uma abordagem da concepção e diretrizes do Programa e o histórico e caracterização do Território como forma de contextualizar o local de investigação.

A seção 4 versa sobre a metodologia utilizada na construção desse trabalho, a definição da pesquisa como qualitativa, do método e técnicas de coleta e tratamento de dados.

Na seção 5 trazemos os resultados das pesquisas; a identificação das categorias/critérios de participação e características da gestão social. Apresenta-se a percepção dos entrevistados sobre a política e o próprio território, bem como se discute pontos relevantes que, embora não tenham sido a intenção desta pesquisa, surgiram e se revelaram importantes, certamente merecedores de apontamentos.

Por fim, apresentamos as conclusões do trabalho, em que está exposta a nossa síntese do que foi apreendido no caminho da pesquisa no que diz respeito à temática proposta.

1.1 QUESTÃO NORTEADORA

Considerando que a gestão social é um dos princípios do PRONAT, a questão de conhecimento que nos move é: em que medida os objetivos preconizados pelo Programa tem-se efetivado no plano prático, no que se refere ao processo de gestão social?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar e analisar as características da gestão social no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT a partir do estudo de caso do Território Nordeste do Tocantins

1.2.2 Objetivos Específicos

- ✓ Identificar as instâncias que compõe a estrutura de gestão do território e seu funcionamento;
- ✓ Verificar o grau e formas de participação dos diversos atores nessas instâncias;
- ✓ Identificar as características de gestão social no colegiado territorial, a partir da identificação das categorias de análises estabelecidas.

2. GESTÃO SOCIAL: AVANÇOS EM TORNO DE SUA CONCEPÇÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar o embasamento teórico que norteia a pesquisa, a fim de propiciar entendimentos sobre a concepção da gestão social. Ressalta-se a delimitação do termo ainda em processo de construção e, ao mesmo tempo, demonstram-se os avanços ocorridos, ressaltando, principalmente, as aproximações relevantes para esse estudo em particular.

Para tanto, fizemos uma revisão bibliográfica a cerca das principais produções e autores que estudam a Gestão Social desde a década de 1990. Estes apresentam os avanços, discutem as críticas e apresentam contribuições para a delimitação do seu campo de conhecimento.

Além disso, para subsidiar a discussão da gestão social em relação ao desenvolvimento territorial, utilizamos publicações específicas sobre o tema de gestão social e o programa de desenvolvimento rural sustentável, priorizando-se publicações do período de 2010-2015.

2.1 DELIMITAÇÃO DO TERMO GESTÃO SOCIAL: AVANÇOS E APROXIMAÇÕES

De acordo com a bibliografia estudada, desde o início da década de 90, “a expressão gestão social passou a fazer parte da linguagem acadêmica e de tentativas de práticas gerenciais na América Latina” (TENÓRIO, 2012 p. 24), sendo utilizada de várias formas e em diversos contextos. Observa-se nos diversos textos analisados, uma preocupação com o uso indiscriminado do termo, que de acordo com Schommer e França Filho (2008), tem sido usado para

Identificar as mais variadas práticas sociais de atores não apenas governamentais, mas, sobretudo de organizações não-governamentais, associações, fundações, assim como, mais recentemente, iniciativas do setor privado relacionadas às noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social empresarial (SCHOMMER E FRANÇA FILHO, 2008, p. 64)

Nesse sentido, os autores alertam sobre o perigo dessa banalização onde tudo que não é gestão tradicional passa a ser visto como gestão social, uma vez que o termo “carece de maior precisão conceitual” (FRANÇA-FILHO, 2008, p.27).

Diante disso, diversos estudiosos passam a investir esforços para “a construção paradigmática do conceito de Gestão Social” (Cançado, Milagres e Silva, 2015, p. 04), resultando na criação de variados espaços de discussões e produções acerca dessa temática como: centros de pesquisas, em vários locais do país; o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS; a Rede de Pesquisadores em Gestão Social - RGS; diversos periódicos: Cadernos Gestão Social (2007), Administração Pública e Gestão Social (2009), Nau Social (2010) e Revista Interdisciplinar (2012), além de vários cursos de graduação, especialização e mestrado (MENDONÇA, GONÇALVES-DIAS e JUNQUEIRA, 2012).

Com base na análise dos estudos realizados pode-se inferir que essa estrutura representa ao mesmo tempo um avanço (resultado desse processo de construção), como um meio para essa mesma construção teórica. Através dela se consegue avaliar a origem e o desenvolvimento de estudos do campo da gestão social, bem como, analisar experiências que se multiplicam no campo prático.

Nesse percurso já foram produzidos vários avanços na construção do campo teórico, alguns já concertados, outros não. Porém, vamos nos limitar a abordagem de três pontos que acreditamos serem significativos para subsidiar o nosso objeto de estudo.

2.1.1 Gestão Social vs. Gestão Estratégica

O primeiro ponto a se ressaltar é o fato da gestão social ser vista, pela maioria de seus estudiosos, como antítese à gestão estratégica. A Gestão Estratégica, segundo (Tenório, 2012, p. 06) é “utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s) (...)”. Colaborando com essa concepção, Carrion e Calou (2008, p. 15) definem a gestão estratégica como “um processo que visa ao uso racional dos recursos para a realização de fins econômicos”.

Já, a Gestão Social não está limitada ao fator econômico, ao contrário está centrada “no processo de desenvolvimento na proteção da vida, na preservação do meio ambiente, no atendimento das necessidades, e no desenvolvimento das potencialidades humanas” Carrion e Calou (2008, p. 15).

E é nessa diferença, entre uma e outra forma de gestão, que França-Filho (2008, p.27) ressalta a inovação desse novo modelo de gestão, uma vez que “trata-se de

compreender um ideal de gestão que não orienta-se [sic], em primeiro lugar, para uma finalidade econômica”. E sim, que tem “uma orientação para e pelo social” (FISCHER, 2007, p. 03), devendo, portanto, “apontar caminhos que não aqueles pavimentados por valores fundados no cálculo, na competição, na exclusão”. (TENÓRIO, 2013, p. 8).

Assim, o viés social da gestão implica em uma inovação, pois “(...) embora possa haver objetivos econômicos, estes costumam ser encarados como meios para atingir fins sociais. É precisamente essa inversão de prioridades entre o econômico e o social que define a especificidade da gestão social” (BOULLOSA E SCHOMMER, 2008, p. 5).

Nesse sentido, independente das dificuldades em se realizar esse debate sobre um modo de gestão antitético à gestão estratégica (ou tradicional) devido à sua hegemonia na academia (CANÇADO, PEREIRA e TENÓRIO, 2015, p. 12), muitos avanços tem se estabelecido a partir da pontuação dessas diferenças e contribuído para a definição do conceito de gestão social, cuja concepção trabalhada “valoriza os processos coletivos, dialogados e participativos da gestão” (SCHOMMER e FRANÇA FILHO, 2008, p.62).

Boullosa e Schommer (2008, p.01) citando Tenório (2002; 2004) avaliam que:

O processo de construção da gestão social (...) fundamenta-se no propósito de promover avanços nas práticas de gestão para a democratização nas relações sociais participativas e de engajamentos nas decisões e práticas, em modelos decisórios de baixo para cima (*bottom-up*), privilegiando a dimensão dialógica e relacional da gestão (TENÓRIO, 2002-2004 APUD BOULLOSA E SCHOMMER 2008, P.01).

Assim, o conceito de gestão social está embasado em valores éticos e solidários, na participação social e pressupõe um processo dialógico que deve se dá através da participação dos próprios “beneficiários da gestão (...) que implica, pois ação comunicativa, participação e relação dialógica entre vozes múltiplas” (FRANÇA FILHO, 2008 p. 70), que Tenório define como:

Processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não-governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008, p.158).

Essa definição aponta para outro ponto bastante discutido nas produções sobre gestão social: seus lócus de atuação que segundo Tenório pode ocorrer em sistema social, público, privado ou em organizações não governamentais.

E quando falamos em gestão social não estamos fazendo referência a processos gerenciais exclusivos dos agentes públicos, dos agentes econômicos ou dos agentes públicos não governamentais. Isto é, não estamos especificando em qual tipo de sistema social formalmente organizado a gestão social pode ser aplicada, se no setor público (primeiro setor), no setor privado (segundo setor) ou no setor organizado da sociedade civil (terceiro setor) (TENÓRIO, 2013, p. 15).

Porém, observa-se que nos últimos anos, cada vez mais, há uma proximidade do termo com processos participativos na esfera pública, como argumentam Schommer e França Filho (2008, p. 68):

“para além do campo das organizações da sociedade civil, a gestão social refere-se ao que se elabora num espaço público, inclusive na confluência entre o espaço estatal e societário ou na articulação entre estado e sociedade, podendo incluir agentes de mercado”.

Assim, tendo em vista que o campo de estudo proposto nesse trabalho versa sobre a gestão social no âmbito de um programa de governo, o PRONAT, torna-se significativo que maior ênfase seja dada à abordagem da gestão social no âmbito da esfera pública, a qual passa a ser trabalhada no ponto seguinte.

2.1.2 Gestão Social no âmbito da esfera pública

De acordo com literatura corrente esfera pública, é a dimensão na qual os assuntos públicos são discutidos pelos atores públicos e privados. Essa definição pressupõe a existência de mecanismos que permitam essa interação entre esses atores. Assim, segundo Tenório (2012)

Esfera pública seria o espaço no qual se constituem experiências de interação social, o foro reflexivo no qual os atores de uma sociedade buscam soluções comuns que apontam para além de suas condições de apenas consumidores, devotos, eleitores, torcedores, etc. (TENÓRIO et al., 2012, p. 22) (grifo do autor).

Nesse sentido, esses espaços devem permitir:

A igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas através da

autoridade negociada. Portanto, a esfera pública é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo. (TENÓRIO *et al*, 2008, p. 3).

Essas percepções apontam para uma gestão social de políticas públicas. E, nesse sentido, embora não seja consenso, a esfera pública surge como um *locus* privilegiado desse modelo de gestão, ideia compartilhada por vários estudiosos como França Filho (2008, p. 68) para quem a gestão social representa uma articulação entre Estado e sociedade e se elabora em um espaço público. Da mesma forma Boullosa e Schommer (2008, p. 01) defendem que a “noção de gestão social associa-se a uma nova configuração do padrão de relações entre Estado e sociedade para o enfrentamento de desafios contemporâneos”.

Assim, a atuação da gestão social no âmbito da esfera pública “representa a possibilidade da sociedade influenciar nas decisões públicas” (TENÓRIO, 2008, p. 08), tornando-a também uma possibilidade objetiva de operacionalizar o controle social dentro das estruturas implantadas segundo Cançado e Rigo (2014).

Colaborando com esses posicionamentos Carrion (2007), ressalta o papel do Estado como protagonista na construção da gestão social, na medida em que oferece ou fomenta espaços de participação para o estabelecimento de uma gestão coletiva dos interesses coletivos e ressalta que “para a participação democrática e deliberativa dos cidadãos, deve haver condições para esta participação” Carrion (2007, p.163).

Assim, segundo Cançado, Pereira, Tenório (2015, p. 06) a “Gestão Social se desenvolve à medida que se desenvolve a Esfera Pública”, uma vez que para ocorrer efetivamente precisa de um espaço público onde, as pessoas privadas se encontrem a fim deliberarem sobre suas necessidades e futuro.

E, segundo Tenório esse seria o caminho para a emancipação, pois incita a um:

Processo dialético de organização social próprio de uma esfera pública democrática, intersubjetiva e dialógica, guiada pela ação racional substantiva, a partir da relação entre interesse bem compreendido e emancipação. Ou em outros termos, um processo de tomada de decisão coletiva, não hierárquico, baseado na democracia e no interesse coletivo dos participantes (CANÇADO, PEREIRA, TENÓRIO, 2015, p. 12).

Isso reafirma que nesse processo “o Estado, sem perder a centralidade, deixa de ter o monopólio do poder para – juntamente com a Sociedade Civil – planejar, traçar diretrizes e tomar decisões” (CARRION e CALOU, 2008, p. 15). E que isso (essa articulação) só pode ocorrer através de uma ação “relacional capaz de dirigir e regular

processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão (agir comunicativo) que resulte em parcerias (...) valorizando as estruturas descentralizadas e participativas” Fischer (2007, p. 3).

E, nesse sentido, a participação da sociedade no processo de tomada de decisão é o ponto central dessa gestão, tema abordado no ponto seguinte.

2.1.3 Participação: centralidade no processo de Gestão Social

Em literatura corrente, o conceito de participação social está relacionado à capacidade dos indivíduos de influenciar na organização da sociedade. Ou seja, a participação social pressupõe integração entre indivíduos que discutem assuntos pertinentes ao seu ambiente social. E isso favorece oportunidades de diversos atores (inclusive minorias) a opinar e participar de decisões sociais importantes.

Essa definição aproxima-se da concepção de gestão social, reafirmando o que os estudiosos defendem de que não existe gestão social sem participação social. Mas, segundo Cançado e Pinheiro (2014, p. 5.) isso é um dos grandes desafios da gestão social, haja vista que “o povo brasileiro não desenvolveu ao longo da história a práxis da participação (...) e nem foi inserido no currículo do ensino fundamental ou médio, a educação cidadã”. Isso, além de dificultar a inserção de atores no processo, pode interferir na qualidade da participação.

Portanto, essas dificuldades não invalidam o processo, ao contrário, segundo Schommer (2007) “a participação mesmo precária é necessária e um direito de quem sofrerá as consequências da decisão”. Para ela o fazer coletivo com erros e acertos faz parte do processo de educação, trazendo crescimento e amadurecimento para os atores.

Comunga dessa ideia Tenório (2012) que citando Paulo Freire (2001, 1987) afirma que a participação política nasce e se fortalece através da práxis participativa, donde pode nascer a consciência crítica, necessária para a qualificação da participação cidadã, que para (Castellà e Parés 2012, p. 215) “é um meio para definir e realizar determinadas ações e mudanças vinculadas as esferas nas quais se participa.”

Assim, a participação cidadã, em situações precárias, ou não, é uma evolução e, seu protagonismo ocorre, segundo Castellà e Parés (2012) numa época de grandes mudanças sociais e políticas que provocam dois efeitos fundamentais:

O primeiro diz respeito à maior dificuldade no exercício de canalizar todas as demandas cidadãs através de instrumentos tradicionais da democracia representativa diante da grande diversidade de temas e atores e a segunda se relaciona a oportunidade e motivação crescentes no ato de participar na esfera de tomada de decisões coletivas de importância e relevância emergentes. (CASTELLÀ e PARÉS, 2012, p. 209).

É nesse contexto que, segundo Castellà e Parés (2012, p. 215) toma força “o movimento que defende a necessidade da sociedade participar mais, na hora da tomada de decisões coletivas, independente das dificuldades que isso implica”.

Essa participação cidadã é condição fundamental para a prática da cidadania deliberativa, vista por Tenório et. al (2012, p. 24-25) “como sendo a prática cidadã manifestada através da ação direta dentro dos espaços públicos criados para o desenvolvimento de atividades de interação, entre a sociedade e os poderes públicos constituídos (e não através de votações periódicas)”.

Embora o termo cidadania apresente diversas interpretações ao longo da história, não vamos discutir aqui essas concepções, nos detendo apenas na discussão de cidadania deliberativa desenvolvida por Tenório et al (2012) devido a sua proximidade com o objeto de estudo.

Assim, cidadania deliberativa, segundo Tenório (2012, p. 22) refere-se a um conceito de cidadania ampliado, comportando “os três direitos marshallianos – civil, político e social”. Ou seja, de acordo com o autor,

A prática da cidadania deliberativa é aquela que por meio de processos decisórios reflexivos e intersubjetivos apontariam direções que de maneira implícita ou explícita atenderia aos direitos marshallianos na medida em que favorece a liberdade individual – direito civil -, possibilita a participação na decisão – direito político – e contribui para o bem comum – direito social (TENÓRIO ET. AL, 2012, p. 22).

Esse conceito de cidadania deliberativa tem sido referência no aprofundamento da discussão da gestão social, tendo em vista que se relacionam na medida em que traz preocupação com o envolvimento de todos no processo de tomada de decisão coletiva.

Esse envolvimento, de acordo com Subirats (2012, p.12), pressupõe “o estabelecimento de espaços e oportunidades que permitam debates abertos, onde sejam construídos ideais e visões também compartilhadas. Espaços em que todos e cada um possam intervir”. Essa intervenção deve ocorrer através do diálogo e interação entre os envolvidos e partícipes de processos em espaços de participação como conselhos gestores, por exemplo.

Assim, tendo em vista, o aumento desses espaços e desses processos é importante entender como ocorre essa participação e a partir dela a gestão social. Para isso foram construídos instrumentos que delimitam categorias e critérios de avaliação desses processos decisórios e, ao mesmo tempo, contribuem para o aprofundamento do constructo da gestão social.

Tais instrumentos passam a ser identificados no item seguinte.

2.2 IDENTIFICANDO CATEGORIAS E CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO SOCIAL

Tendo em vista as discussões anteriores que apontam para a importância da criação dos espaços de participação e do fortalecimento da gestão social, observa-se que os estudos que vêm sendo elaborados, tanto em bases teóricas como em práticas apontam avanços bastante significativos como, o estabelecimento de categorias e características que subsidiam as investigações da gestão social em estruturas criadas com o objetivo de promover processos participativos de tomada de decisão, como o caso desse estudo em questão.

Nessa investigação, o primeiro passo está baseado nas categorias e critérios de avaliação⁴ de participação cidadã, instrumento adaptado do modelo de critérios para a avaliação dos processos decisórios participativos, um “método de análise desenvolvido por Marc Parés e Carola Castellà no Igop/DCPDP/UAB”⁵ (Tenório et al., 2012, p. 16).

Esse modelo sofreu adaptações de linguagem e conteúdo, no âmbito do PEGS/EBAPE/FGV⁶, resultando em “um modelo de avaliação da participação e

4 Sobre a avaliação é importante ressaltar que embora saibamos da existência de abordagens diferenciadas na literatura política sobre esse conceito, nesse texto específico, tomamos como base para conceituar a avaliação o que Castellà e Parés (2012, p. 214) desenvolvem em seu texto “avaliação um processo sistemático de obtenção de informações destinado a emitir juízos de valor a partir de critérios estabelecidos”.

5 Fernando G Tenório, esteve como pesquisador visitante no Instituto de Governo e de Políticas Públicas (Igap) do Departamento de Ciência Política e Direito Público (DCPDP) da Universidade Autônoma de Barcelona, “onde conheceu o referido modelo, obtendo permissão de reproduzi-lo no Brasil” (Tenório (org), 2012, pg. 16)

6 O Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs), da Escola Brasileira de Administração Pública e Governo (EBAPE), e do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG), da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), ambos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) tem sido responsável por pesquisas sobre a gestão social no Brasil, e segundo Tenório et al (2012, p, 14) “Têm apontado que no país o fenômeno da participação cidadã já caminha para uma realidade dantes apenas imaginada”.

deliberação cidadã nos processos decisórios situados nas esferas públicas ou em políticas públicas praticadas no Brasil” (Villela, 2012, p. 36).

De acordo com o autor, a adaptação desses critérios à necessidade/realidade do Brasil, foi realizada através de grupos de estudos e análises, cuja proposta

Foi discutida exaustivamente através de reuniões realizadas entre os pesquisadores membros do núcleo de pesquisa e reflete um amadurecimento sobre aspectos que devem ser considerados e avaliados ao se observar processos participativos que intentem deliberação. A escolha do que se deve medir foi seguido de uma discussão que se buscou definir a que cada critério estava relacionado, resultando em um detalhamento. (VILLELA, 2012, p. 36).

Villela (2012, p. 36-37) ressalta ainda, que desde a década de 90, o PEGS “vem desenvolvendo análises sobre *gestão social*; logo, a adaptação dos critérios não é fortuita, e sim oriunda de reflexões anteriores”. Nesse sentido, ainda segundo o autor

o processo de adaptação desses critérios teve como base o conceito de cidadania deliberativa desenvolvido por Tenório (2007:54) que considera que “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*”. (VILLELA, 2012, p. 38) (*grifos do autor*).

O autor reitera que cada componente estrutural desse conceito (de Tenório) foi decomposto em categorias de análise e estudado separadamente. E após os estudos procedeu-se a ordenação das categorias e critérios de avaliação da participação cidadã. O conjunto de critérios associados a sua respectiva categoria tem como finalidade contribuir com a avaliação do processo em questão.

Os *processos de discussão* são fundamentais para os procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas (...). A discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem do objeto de análise (...). (...) A *inclusão* avalia como a situação em questão “dá” voz e inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania. (...) o *pluralismo* enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. A *igualdade participativa* se justifica pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão. A *autonomia* é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução dos problemas locais pelas próprias comunidades. Em relação ao bem comum, esta é justificada pela identificação dos benefícios tangíveis e intangíveis refletidos nas melhorias das condições de vida das

comunidades analisadas. (VILLELA, 2012, p. 38) (grifos do autor).
(VILLELA, 2012, p. 40 - 41) (grifos do autor).

Além da adaptação dessas categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa também foram delimitadas características de gestão social, resultado dos diversos estudos e publicações feitas pelos estudiosos da gestão social ao longo dos últimos anos e são apresentadas/discutidas por Oliveira, Cançado e Pereira (2010).

Com base nesses estudos e nessas características, Cançado, Pereira e Tenório (2011) fazem uma proposta inicial de uma aproximação teórica e apresentam a gestão social como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseado na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência, como pressuposto e na emancipação, enquanto fim último” (CANÇADO, PEREIRA E TENÓRIO, 2011, p. 17) (grifos dos autores).

Porém, dada a incompletude do termo, Cançado e Rigo (2014), alertam que esta síntese é de caráter inicial, não tendo caráter prescritivo, sendo necessário o seu aprofundamento teórico e é nesse sentido que foi proposta a agenda de pesquisa, apresentada na introdução desse trabalho.

Assim, a junção dessas características ao modelo de critérios de análise da participação cidadã resultou em uma ferramenta capaz de conhecer, analisar e qualificar as experiências participativas. Ou seja, em conjunto estão sendo usadas para subsidiar investigações a respeito da ocorrência de gestão social em estruturas de participação.

E, portanto, se adequa perfeitamente aos propósitos desse trabalho, que busca avaliar o processo de gestão social implementado no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins, considerando tanto os critérios de análise da participação cidadã, como as características de gestão social: Transparência e Intelegibilidade; Dialogicidade, Entendimento e Tomada de Decisão Sem Coerção.

Essa ferramenta consiste de um quadro de análise correspondendo a uma composição do modelo de avaliação dos processos decisórios participativos feitos por estudiosos do PEGS, que estabelecem os critérios de análise da cidadania deliberativa (reprodução do método de análise elaborado no IGOP/DCPDP/UAB) e as características da gestão social delimitada por Cançado, Pereira e Tenório (2011), o qual é melhor delimitado no capítulo 4, onde são apresentados os resultados desse trabalho.

Assim, considerando o acúmulo em torno da concepção de gestão social e a perspectiva de sua afirmação na esfera pública, o quadro de análise que aproxima os

critérios de análise da cidadania deliberativa e as características de gestão social é uma importante contribuição para a investigação do campo teórico da gestão social e, ao mesmo tempo, uma possibilidade de contribuir para o fortalecimento da gestão social em experiências que se autodenominam de gestão social como, no PRONAT, em particular no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.

Nesse sentido, além da abordagem de pontos estratégicos realizados para esse estudo em particular, há outro ponto que deve ser trabalhado com maior ênfase dentro dessa discussão teórica que é a relação da gestão social com o desenvolvimento, mais precisamente o seu papel no desenvolvimento territorial, haja vista o objeto desse estudo.

2.3 GESTÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Considerando o acúmulo em torno da concepção de gestão social, a perspectiva de sua afirmação na esfera pública, bem como a participação social como característica central desse processo, faz-se necessário, entender a importância dessa mesma gestão em processos de desenvolvimento.

De acordo com Carrion (2012, p. 266) a reflexão sobre o papel da gestão social no desenvolvimento leva a uma primeira interrogação “qual a representação de desenvolvimento que nos move? Do desenvolvimento, como sinônimo de crescimento econômico?” concepção que perdura há muito tempo. Ou modelos alternativos que, de acordo com literatura corrente, vêm sendo experienciados a partir da década de 80 e que, segundo Diaz (2005) apostam na superação da exclusão e vulnerabilidades através da superação da pobreza, a cidadania, a governabilidade e a participação social?

A busca pelo desenvolvimento e sua implementação são temas abordados por vários teóricos, principalmente teóricos econômicos, os quais discutem o desenvolvimento nas suas mais diversas formas de entendimento. Embora não se pretenda aprofundar o debate sobre desenvolvimento, é importante diferenciar pelos menos dois modelos que se confrontam.

Um dos modelos está relacionado com a questão colocada por Carrion, o qual aparece como sinônimo de crescimento econômico e está associado à possibilidade de intervenção na natureza com vistas à acumulação de lucros para um grupo privilegiado da sociedade, observando-se nesse modelo uma desconsideração às questões sociais e ambientais.

Outro modelo, mais recente e, que se aproxima da concepção de Diaz é o desenvolvimento sustentável⁷, entendido como um processo que converge para uma equidade política, social, econômica, cultural e ambiental da sociedade. Ou seja, diferentemente do desenvolvimento (puramente) econômico que leva em consideração apenas a relação custo *versus* benefício nas discussões de desenvolvimento, este passa a introduzir outras variáveis: social, cultural, ambiental, etc.

Observa-se que essa nova concepção de desenvolvimento requer a definição de novas políticas com orientações democráticas e participativas. Nesse sentido, alguns autores apontam o processo de gestão social como uma forma que contribui para a implementação desse novo modelo de desenvolvimento, onde se busca a sustentabilidade por meio de alternativas políticas que considerem a importância da participação local, onde empresários, movimentos sociais, sociedades científicas, sindicatos, etc. se articulem com o poder público na formulação, implementação e gerenciamento de políticas públicas.

Para Carrion (2012, p. 268) a gestão social “veio se estabelecer diante da necessidade de se construir um espaço não econômico e não exclusivamente filosófico/político para se problematizar os enfoques acerca do desenvolvimento” e, porque não dizer confrontar o modelo hegemônico que prioriza o crescimento econômico, conforme defende Freitas, Dias e Freitas, (2010) para quem um novo modelo de desenvolvimento

Surge em contraposição ao desenvolvimento econômico que promoveu desigualdades e deterioração do meio ambiente. A exploração desregulada das riquezas naturais sem nenhuma preocupação não se sustentou como estratégia de desenvolvimento. A necessidade de repensar o modelo econômico e as formas de utilização dos recursos naturais fez ascenderem à ideia de desenvolvimento sustentável. (FREITAS, DIAS, FREITAS, 2010, p. 37).

Nessa perspectiva, estamos nos referindo a uma nova visão de desenvolvimento sob a perspectiva de

7 O Relatório, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à [Agenda 21](#), as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos [recursos naturais](#). Para a Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente o [desenvolvimento sustentável](#) deve ser capaz “de garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas “(Relatório Brundtland, 1991, p.09).

Sustentabilidade (entendida como a satisfação das necessidades do presente sem comprometimento da capacidade de gerações futuras satisfazerem suas necessidades) e numa visão integrada dos aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais não apenas impactantes, mas inerentes a qualquer local (FISCHER, 2007, p. 3).

Freitas, Dias e Freitas (2010, p. 38), citando Rocha e Fillipe (2008) acrescentam que “junto à emergência da concepção de desenvolvimento sustentável aparece um elemento central no processo: a participação social”. Segundo os autores essa categoria se incorpora definitivamente nas discussões de políticas públicas, sendo fundamental à política de desenvolvimento territorial do MDA.

Sobre essa essencialidade da participação social em processos de desenvolvimento sustentável Leite (2010) afirma que

As experiências participativas vêm estimulando o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia que ampliam a participação de novos atores e os espaços da política, além de ajudar a resgatar os cidadãos para a esfera pública, dando outras respostas às questões apresentadas. (LEITE, 2010, p. 20).

Contribuindo ainda com essa percepção, Dagnino (2002) e Luchmann (2007) avaliam que experiências participativas e de representação coletiva no país, apontam para um movimento de renovação dos instrumentos de ação política e indicam que a combinação destes gera uma sinergia positiva para a inovação de práticas políticas, trazendo a tona (e de maneira intrínseca) os debates sobre o modelo de desenvolvimento, da questão ambiental, da cidadania, e de outros temas pouco discutidos com efetividade nos espaços políticos tradicionais.

Nesse sentido, principalmente nas últimas décadas, iniciativas valiosas, tanto da parte dos governos federal, estadual e municipal, quanto da própria sociedade civil, que preconizam a participação da sociedade junto com o poder público na proposição de políticas e em processos de desenvolvimento sustentável, vêm sendo experimentadas.

Entre elas o desenvolvimento territorial, que segundo documentos da SDT/MDA (2010), se constitui em uma estratégia de desenvolvimento que se pauta no reconhecimento e consolidação de territórios rurais de identidade e é orientada para o fortalecimento da gestão social destes territórios, bem como, no pacto social entre agentes públicos e sociedade civil e; no fortalecimento e apoio aos projetos de

desenvolvimento, principalmente àqueles relacionados às cadeias produtivas da agricultura familiar.

Assim, a gestão social é entendida como

Um processo de gerir assuntos públicos por meio da descentralização político administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com a sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica a ampliação dos níveis das capacidades humanas sociais e organizacionais do Território (SDT/MDA, 2009, p .3).

A construção da gestão social das políticas públicas e do desenvolvimento desses territórios rurais representa o exercício da cidadania e da democracia, sendo necessário segundo SDT/MDA (2009, p. 04) “a criação de condições que favoreçam a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida sustentável de grupos e classes sociais historicamente excluídos”.

Essa mesma gestão social capaz de promover o empoderamento e o protagonismo dos atores sociais locais, através da união entre o público e o privado, garantindo a participação social na gestão pública é o grande elemento inovador desse processo de desenvolvimento empreendido pelo PRONAT.

Para isso, é necessária a constituição de institucionalidades territoriais como espaços efetivos “de gestão social participativa, viabilizando processos permanentes e transparentes de diálogo e negociação entre atores da sociedade civil e do Estado” (SDT/MDA, 2005, p. 60)

De acordo com Dallabrida (2007, p. 7), esses espaços de deliberação devem abrigar diferentes atores sociais, econômicos e institucionais e estabelecer uma relação horizontal onde cada um possa participar “ativamente, em condições iguais, fortalecendo relações de confiança entre os setores, facilitando a comunicação e o entendimento entre eles, contribuindo para uma boa governança territorial”

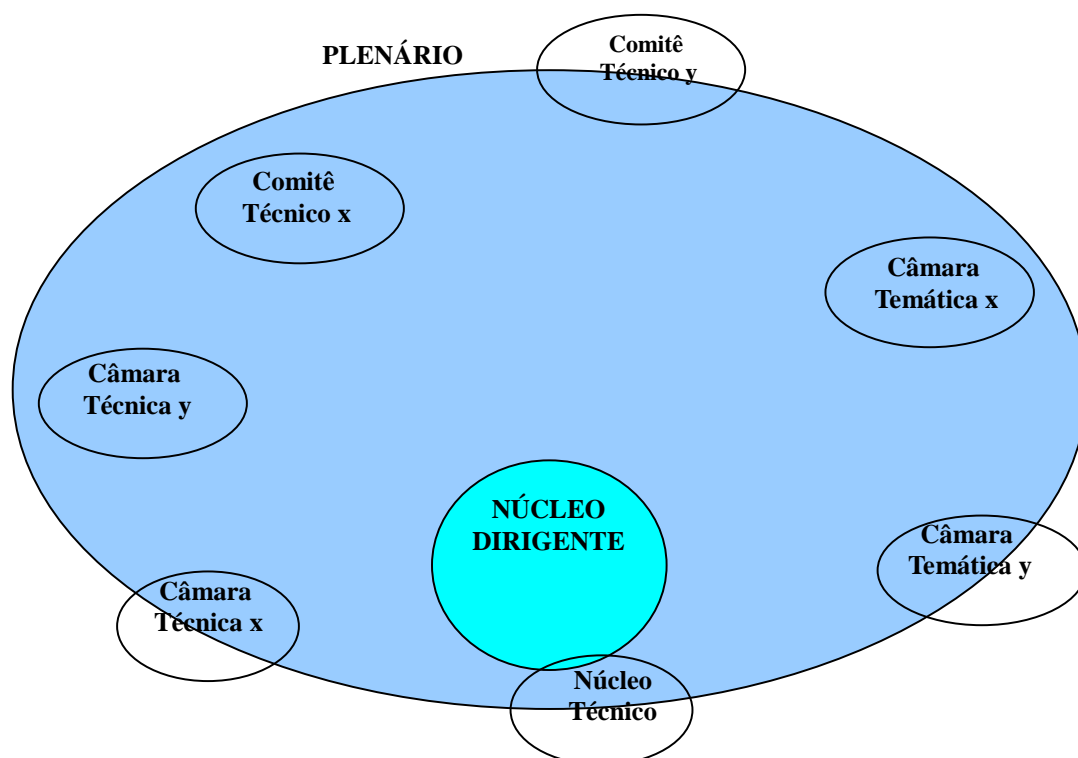
E, segundo Freitas, Dias, Freitas (2010, p. 52) “a gestão social da política de desenvolvimento territorial conta com a formação de arranjos institucionais responsáveis pela ligação entre diferentes municípios e atores sociais, promovendo articulações sociais para a promoção do desenvolvimento”.

Esses arranjos se configuram na implantação de espaços de debates, denominados de colegiados territoriais (organizações formais ou não formais), com representação paritária que devem legitimar a participação social, formulação,

implementação e gestão de políticas públicas e devem garantir a “participação efetiva de todos os seus membros, a diversidade cultural dos territórios, a representação de gênero, geração, raça e etnia” (SDT/MDA 2010, p. 04).

Esses espaços são regidos/orientados de acordo com princípios e diretrizes estabelecidas nas resoluções nº 48 e 52 do CONDRAF8, o qual determina que para o colegiado territorial fazer a gestão do desenvolvimento territorial, com eficiência, deve se estruturar minimamente a partir de processo e espaços de gestão social, através dos quais procedem “à mobilização e organização territorial em torno da estratégia de desenvolvimento territorial com a qual se pretende estimular e impulsionar o desenvolvimento rural sustentável” (SDT/MDA 2010, p. 5), cuja estrutura é apresentada na figura 01.

Figura 1 - Representação esquemática da estrutura dos colegiados territoriais.



Fonte: Orientações para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais (STD/MDA, 2009, p. 9). Nessa estrutura é prevista a constituição de câmaras e comitês apenas com membros do plenário (os quais ficam totalmente inseridos dentro do plenário) ou agregar atores externos, que é o ideal para ampliação da participação.

8 O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) é uma instância colegiada, órgão de abrangência nacional, em cuja composição está representada, paritariamente, órgãos governamentais, movimentos sociais e organizações da sociedade, relacionadas às temáticas da promoção do desenvolvimento rural sustentável, da reforma agrária e da agricultura familiar (SDT/MDA, 2005, p.3).

Essa estrutura tende, entre outras coisas, ampliar a noção de democracia e influenciar a maneira pelo qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro dessas institucionalidades. Através dela deve-se buscar promover o protagonismo dos atores sociais, principalmente, grupos tradicionalmente excluídos do processo, como mulheres, jovens, indígenas e quilombolas.

Assim, além de abrigar atores sociais relevantes ao processo, essa estrutura também é responsável por propor e definir todas as ações de desenvolvimento de determinado território. Porém, Leite, Kato e Zimmerman (2009, p. 53) chamam atenção para o fato de que apesar de ser dada grande ênfase aos atores locais é evidente

O papel protagonista do Estado no direcionamento dessa política, se não com o caráter intervencionista dos anos 1950 e 1960, estruturando ações a fim de criar um ambiente favorável à consolidação dos processos e reforçar princípios básicos para garantir que eles se desenvolvam. (LEITE, KATO e ZIMMERMAN, 2009, p. 53)

Nesse sentido, a ausência desse apoio, pode se traduzir em dificuldades de instalação, funcionamento e fortalecimento dessa estrutura e, conseqüentemente da gestão social do processo de desenvolvimento territorial, o que pode ser observado na análise dessa investigação no capítulo 5.

Como pode ser visto, a proposta técnica e instrumental da SDT/MDA aproxima significativamente a questão do desenvolvimento territorial e da gestão social, a qual parece ter como objetivo fomentar debates e/ou alternativas para ações de ordem estruturais e/ou universais (transfiguração da realidade atual) e para isso pressupõe novas formas de participação, negociação, alcance de consensos e democratização das decisões que definem a natureza, o foco e as prioridades na aplicação de recursos destinados a política de desenvolvimento rural.

Nesse sentido, é importante entender como essa concepção teórica do programa se comporta na prática e, para isso, vamos iniciar o processo de avaliação da relação do PRONAT com o Território Nordeste do Tocantins.

3. O PRONAT E SUA RELAÇÃO COM O TERRITÓRIO NORDESTE DO TOCANTINS.

O desenvolvimento é um ato de vontade coletiva, do governo e de todas as forças sociais, empenhadas em construir outro País. (CELSO FURTADO, 2005).

Este capítulo faz uma abordagem do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT): a sua concepção, diretrizes e sua relação com o Território Nordeste do Tocantins, fazendo uma reflexão do programa em nível macro, em que estão as concepções e orientações a serem aplicadas na prática no nível micro, representado aqui pelo Território Nordeste do Tocantins.

Para tratar desse tema, buscou-se fazer um levantamento de documentos oficiais que subsidiaram a criação e orientação do programa de desenvolvimento territorial que antecedem o período estabelecido, bem como, documentos de avaliações mais recentes, que são livros e artigos desenvolvidos por órgãos e consultores ligados à SDT/MDA.

Subsidia também essa discussão a experiência como consultora e assessora técnica ao processo de constituição e implementação da instância colegiada desse território.

3.1 PRONAT: CONCEPÇÃO E DIRETRIZES

Como já abordado, desde o final de década de oitenta, com a abertura política tem-se observado o surgimento de novas propostas e modelos de desenvolvimento e gestão que tem suscitado a atenção de muitos estudiosos.

E a partir de 2003, mais especificamente, tomou forma um novo modelo de desenvolvimento que de acordo com Cavalcanti, Wanderley e Niederle (org) (2014, p.12) tem como pretensão combinar “de forma simultânea crescimento econômico com redução das desigualdades sociais” e ao mesmo tempo alterar as relações econômicas e as dinâmicas regionais, reconhecendo novos atores políticos e promovendo a democracia participativa.

Esse novo modelo em debate é protagonizado pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial - PRONAT, programa do governo federal, em execução desde 2004, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, instituição

criada e inserida na estrutura do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, com a finalidade de implementar as ações desse programa.

O que a literatura consultada indica é que o PRONAT surge a partir de acúmulos tanto de discussões teóricas como de experiências práticas e pontuais que foram ocorrendo ao longo dos anos 90, no intuito de se experimentar novos modelos de desenvolvimento que dessem conta de confrontar os problemas advindos de modelos anteriores: desemprego, pobreza, fome, problemas ambientais, etc.

Assim, a abordagem territorial segundo Freitas, Dias e Freitas (2010, p. 43) tem suas origens, em parte, atreladas à influência das produções bibliográficas da academia brasileira sobre novos modelos de desenvolvimento e gestão. Tendo também sofrido influência de experiências de organizações internacionais como o “Programa LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural – adotado pela União Europeia desde o início da década de 90” (Zani, 2010, p. 75), por exemplo.

Outra justificativa para a criação do PRONAT de acordo com Freitas, Dias e Freitas (2010, p. 51) são “as negligências das políticas públicas e a necessidade de articulação intermunicipal (...)”. De acordo com os autores, “a grande preocupação é que as políticas até aquele momento não foram capazes de suprir as mazelas sociais e generalizar o desenvolvimento”, principalmente em municípios pequenos que tem como base a agricultura familiar.

Essa concepção é reiterada em documentos da SDT/MDA, que citam a criação do PRONAT como resultado de um processo de “acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora” (SDT/MDA, 2003, p. 7).

Assim, segundo o SDT/MDA (2005), o PRONAT é uma proposta de desenvolvimento que tem como predicativo a sustentabilidade e tem como objetivo o atendimento das necessidades básicas da população e a ampliação das oportunidades de geração de trabalho e renda de forma sustentável, a partir de processos locais.

Nesse caso, ele junta de um lado as discussões do viés multidimensional, em que se defende o desenvolvimento para além do econômico e o viés democrático que sugere que isso só pode ocorrer com a participação de todos os atores no processo de implementação desse novo modelo de desenvolvimento sustentável, que é a gestão social do desenvolvimento, trabalhada nos capítulos anteriores.

Além disso, a estratégia territorial do PRONAT, pretende ser uma estratégia de valorização do espaço vivido, concepção que nos remete à definição de território usado desenvolvida por Milton Santos⁹, para quem o conceito de território não se limita a questões físicas e de ocupação de uma porção específica de terra, mas amplia-se para a perspectiva de construção histórica, política e simbólica, permeada de relações sociais e disputas de poder (SANTOS, 2012).

O território tem que ser entendido como o território usado (...). O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 1999, p. 08).

Nesse sentido, o conceito de território está relacionado com apropriação, o “lugar onde se materializa o cotidiano da vida humana e a reprodução das relações sociais” (SANTOS, 2012), ou seja, ao modo como as pessoas utilizam e dão significado ao lugar se tornando também como espaço de subjetividades humanas, em que existem as relações afetivas e sentimentos de pertencimento e identidade.

Essa concepção de Território de Milton Santos se assemelha a definição de “local” de Subirats (2012, p. 10) para quem o “local” “tem haver com identidade, com a sensação de pertencimento, com a conexão e um sentido de compartilhamento de uma história vivida de maneira conjunta”. E ambas abrigam a noção da gestão social do desenvolvimento desses locais.

Assim, de um lado tem esse sentimento de pertencimento e identidade que, de acordo com a SDT/MDA, caracteriza-se ou define-se determinado território rural, tornando-se unidades de planejamento e objeto de políticas públicas contextualizadas.

E de outro, a dimensão imaterial que, segundo Dallabrida (2007) permite entender o desenvolvimento territorial 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 2007, p. 51).

⁹ Intelectual, nascido na Bahia (Brasil), onde se formou como advogado e geógrafo na Universidade Federal (UFBA).

Dessa forma para Freitas, Dias e Freitas (2010, p. 52) o território é uma unidade de análise, intervenção e planejamento das políticas públicas que busca superar o caráter setorial e promover o desenvolvimento rural a partir de um caráter eminentemente endógeno, levando em conta sua identidade (...).

Nesse sentido o seu desafio é o de identificar e constituir institucionalmente os territórios rurais, definidos como

Um espaço físico, geograficamente definido geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado 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. (SDT/MDA, 2003, p. 29)

E esses territórios rurais devem ser subsidiados por uma base política institucional e humana constituída por instituições governamentais e programas (criados com a finalidade de apoiar essa estratégia) e “demais órgãos da administração pública federal (...), os governos estaduais e municipais, e um vasto número de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, além das próprias populações dos territórios rurais”. (SDT/MDA, 2003, p.24).

A ideia é que a construção coletiva de programas e projetos possam trazer maior responsabilidade e comprometimento do próprio poder público, uma vez que não são concebidos e implantados de cima para baixo como as experiências tradicionais de projetos e programas de governos que não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento.

Por isso a SDT assumiu como missão apoiar a organização e o fortalecimento institucional desses atores locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e a integração de políticas públicas.

Esse apoio, de acordo com os documentos orientativos do PRONAT, corresponde a três fases que são

Intercaladas em períodos de atuação direta e intensificada das políticas de promoção ao desenvolvimento territorial (oferta), com períodos de acompanhamento e suporte aos territórios (auto-organização), quando os territórios deverão agir realizando as atividades planejadas. Para cada uma dessas fases está prevista a efetivação de determinados resultados (LIMA e GOMES, 2010, p. 03).

A primeira fase, de acordo com Freitas, Dias e Freitas (2010, p. 51-52) corresponde à preparação do território. Nesta fase, destaca-se principalmente “a sensibilização, mobilização e capacitação dos atores sociais, para a construção de alianças e de entidades locais (...) à gestão social dos processos de desenvolvimento”. Além disso, busca-se promover investimentos em infraestruturas e serviços públicos. Nessa fase deve haver o apoio à formação de institucionalidades para a gestão territorial.

Na segunda fase, deve ocorrer o processo de planificação do território com o desenvolvimento de diagnóstico participativo, elaboração de uma visão de futuro, construção do PTDRS¹⁰, com estratégias, ações e instrumentos de médio prazo, e a formulação dos projetos territoriais específicos, relacionados à materialização do plano em iniciativas concretas.

E na terceira fase, deve-se iniciar a execução dos projetos e a concretização gradual do plano, havendo continuamente atividades de monitoramento e avaliação.

Considerando essas fases estabelecidas, observa-se que a gestão social é ponto central, haja vista que todas as ações pressupõe a participação dos diversos atores em sua implementação desde a formação, planejamento e avaliação.

Nesse sentido, entender como se aplica tais orientações e preceitos no nível micro em cada território, e/ou conjunto de território é fundamental para se compreender o funcionamento dessa estrutura verificando a sua capacidade de gestão do processo de desenvolvimento preconizado pelo PRONAT.

Porém, antes de verificarmos a constituição e funcionamento do território Nordeste do Tocantins, fazendo essa análise no nível micro, faz-se necessário fazer uma análise da atual situação do PRONAT, no contexto macro.

3.2 SITUAÇÃO ATUAL DO PRONAT

Na sua vigência, durante todos esses anos, foram implantados e apoiados muitos territórios, mas o programa teve muitos problemas também, tanto no que se refere ao desafio de “contrariar séculos de políticas autoritárias e setoriais”, como para ultrapassar o abismo “entre a esfera macro (onde estão sendo pensadas as estratégias do programa)

10 Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) é o principal instrumento de gestão dos territórios rurais, o qual tem que ser feito de forma participativa com representantes de vários segmentos do território

e a esfera micro (onde elas estão sendo implantadas) (...) seja em capital financeiro para tocar as ações, seja em capital social para aglutinar atores e promover o debate necessário” (MARTINS e VIEIRA, 2014 p. 12).

De acordo com esses autores os problemas têm se manifestado de forma recorrente com relação à estratégia de apoio, fazendo com que o próprio processo de organização não se efetive como o planejado pelo Programa, como a construção dos planos, elaboração e acompanhamento de projetos, etc, prejudicando as discussões no território:

Trata-se de um cenário complexo que envolve problemas constantes em relação à contratação de assessorias para atuar nos territórios, à ausência crônica de recursos para ações e aos muitos trâmites burocráticos criados em torno da construção e execução dos projetos territoriais. Tais pontos, embora discutidos exaustivamente entre gestores e demais atores sociais, até o presente momento, não foram equalizados pelo Estado (MARTINS e VIEIRA, 2014 p. 12).

Em 2011, apesar de haver muitas expectativas em relação às mudanças no Governo Federal ao redirecionamento dos programas, dos projetos territoriais e das agendas já pactuadas, observou-se que não houve avanços no processo, e segundo Martins e Vieira (2014, p. 13) “as expectativas dos movimentos sociais em relação à continuidade ou mesmo reestruturação da Política de Desenvolvimento Territorial não se materializaram”. De acordo com esses autores:

O Decreto nº 7.568 da Presidência da República, assinado em 16 setembro de 2011, suspendendo o repasse de verbas públicas federais às ONGs em todo país veio a somar o quadro de dificuldades estruturais enfrentadas na execução da política. Esta medida produziu efeitos na organização do território. Foram bloqueados os recursos deliberados pelo colegiado e executados por organizações atuantes no território, bem como congelados os recursos de convênios, o que impediu o custeio das ações referentes à organização territorial e ao pagamento dos assessores técnicos, até então realizado via "entidades parceiras (contratação indireta).

Houve então, nesse período, uma interrupção das dinâmicas do Programa que levou o Ministério a dedicar-se à sua reorganização, pois segundo Cavalcanti, Wanderley e Niederle (2014).

Além de trâmites institucionais e de mudanças na sua abrangência, colocava-se a tarefa de entender as necessidades e expectativas daqueles que já haviam participado e se beneficiado dele e daqueles que ainda não tinham sido integrados nele (CAVALCANTI, WANDERLEY e NIEDERLE (org), 2014, p. 24).

Após esse período, o programa é retomado e em 2013 houve as últimas homologações de territórios pelo CONDRAF/SDT/MDA, chegando ao número de 239 territórios rurais, no Brasil, próximo da meta estipulada e não alcançada de 280 Territórios Rurais, até o fim de 2015. Esse número total de territórios abrange mais de três mil municípios e 120 desse total são territórios da Cidadania, denominação dada aos territórios “prioritários dos prioritários” que envolve 1.851 municípios onde vivem 42,7 milhões de brasileiros (as), abrangendo 52% da superfície nacional, os quais são apoiados pela MDA/SDT¹¹.

Paralelo a essas homologações, reiniciou-se mais um processo de apoio ao desenvolvimento desses territórios através de uma parceria estabelecida entre a SDT/MDA, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial - Nedet, segundo a SDT/MDA, são unidades administrativas com função de apoiar ações de extensão e de assessoramento técnico aos Colegiados Territoriais e demais atores dos territórios rurais. É um instrumento que vincula-se à estratégia de fortalecimento e consolidação da abordagem territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O programa tem sido implementado por meio da articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, das instâncias de gestão social dos territórios e da SDT.

No Tocantins, esses projetos foram desenvolvidos pela Universidade Federal do Tocantins – UFT propostos em 2014, mas só iniciaram suas ações, efetivamente, no ano de 2015.

O Projeto Nedet_Nordeste_Tocantins, atuou até outubro de 2016, porém, com a exclusão do MDA e sua transformação em secretaria, e/ou ao fechamento da SDT houve a desarticulação do programa e das ações territoriais, inclusive do Projeto Nedet. Ou seja, no presente momento não se tem definição de como serão tratados os mais de 230 territórios rurais criados ao longo de dez anos (2003-2013), colocando em cheque esse projeto político.

¹¹ Dados fornecidos pelo Sistema de Informações Territoriais do MDA. Acesso em jun/2015.

Situação complicada, principalmente para territórios rurais como o Território Nordeste do Tocantins, que passou anos aguardando ser homologado e receber o apoio da SDT/MDA e quando, finalmente recebe, esse apoio concreto de ações no campo dura apenas o período de um ano, dificultando a análise do fortalecimento da gestão social com bases nas estratégias da SDT/MDA.

No próximo item, para maior conhecimento e compreensão será apresentado o histórico e caracterização do Território Nordeste do Tocantins, foco desse trabalho.

3.3 TERRITÓRIO NORDESTE DO TOCANTINS: HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO

No Estado do Tocantins, o PRONAT começou a ser inserido em 2003, com a criação de dois territórios rurais. Atualmente existem sete Territórios implantados no Estado: Território de Identidade APA Cantão; Território da Cidadania Bico do papagaio; Território da Cidadania Jalapão; Território de Identidade Médio Araguaia; Território da Cidadania Sudeste do Tocantins; Território de Identidade Nordeste do Tocantins e Território de Identidade Sul do Tocantins, estes dois últimos foram homologados pela SDT em 2013 e só em 2015 receberam o apoio da SDT/MDA.

De acordo com os dados, o Programa de Territorialidade abrange nos sete territórios rurais, 102 municípios, mais de 73% dos municípios do Estado. A população total desses territórios é de 601.191, correspondendo a aproximadamente 44% da população total do estado. E a área total dos territórios é de 221.439, correspondente a quase 80% da área total do estado.

O Território Nordeste do Tocantins foi um dos últimos a serem homologados pela SDT/MDA no estado do Tocantins. Porém, a sua trajetória de criação e funcionamento antecede a essa homologação. Teve início em 2008, pela ação direta do governo do estado do Tocantins através do Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS¹².

12 O PDRS, foi um projeto financiado através de um contrato de empréstimo entre o Governo do Estado do Tocantins com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, executado pela Secretaria da Infraestrutura, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins – DERTINS, e a Secretaria do Planejamento – SEPLAN, o qual “foi concebido com a finalidade de promover: (i) uma descentralização nos níveis regional e municipal do planejamento e da gestão dos programas públicos, com a participação da iniciativa privada e das comunidades locais; e, (ii) o fortalecimento da capacidade gerencial dos municípios, do gerenciamento dos serviços de infraestrutura regional, do sistema de proteção ambiental e dos projetos de infraestrutura regional municipal,

Historicamente os municípios que compõem o território Nordeste do Tocantins (ou parte deles) se relacionam entre si, devido ao seu processo de desmembramento (onde uma gerava outras), possuindo afinidades entre municípios por conta desse passado comum, inclusive pela sua formação através dos jesuítas que colonizaram a região para catequização dos indígenas.

E nesse sentido, os municípios desta parte do Tocantins apresentam características muito semelhantes relativas a dimensões ambientais, sociais, produtivas, econômicas, de infraestrutura, etc., reforçando o caráter de identidade da maioria dos municípios que compõem o Território.

Essas semelhanças, provavelmente, justificaram a delimitação da região Nordeste do Tocantins, para o recebimento do PDRS, implementado pelo governo do estado, o qual, observou-se em seus documentos de referência, propostas semelhantes às do PRONAT como o fomento à participação social e a integração intermunicípios, criação de espaços de participação, etc.

Assim, as ações e a estruturação dessa região se deu semelhante ao programa de territórios rurais, fomentando a articulação dos municípios (que hoje correspondem ao território) e a criação de uma estrutura organizacional aos moldes da preconizada pelo PRONAT, composta por diversos atores sociais, tanto público como da sociedade civil dos municípios.

Na análise dos documentos, observa-se que a articulação intermunicípios ao mesmo tempo que era algo novo, também era algo que almejavam ter, a união de forças para provocar a realização de ações e políticas que viessem a contribuir com a melhoria de suas comunidades e com o desenvolvimento sustentável de toda a região.

Esse Projeto teve a duração de dois anos e ao findar, em 2010, a região nordeste estava com uma série de institucionalidades formadas, funcionando no nível municipal, como os CMDRS¹³⁰ e uma articulação a nível regional bem como, um instrumento de orientação das ações de desenvolvimento na região: Plano Regional de Desenvolvimento Regional (PRDS) construído.

intermunicipal e estadual considerados prioritários pelos conselhos regionais e/ou municipais". (SEPLAN/TO, 2008, p.01).

130 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) é um órgão de caráter consultivo e/ou deliberativo que deve ser criado por lei municipal, tendo como finalidade estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de desenvolvimento das atividades agropecuárias do município e assessorar a gestão da política municipal de desenvolvimento rural sustentável.

Tendo em vista a não continuidade das ações, pelo governo do estado o grupo que já havia iniciado a discussão sobre a política de territorialidade formou uma comissão para articulação do território nordeste e essa organização formada, iniciou o processo de luta pelo reconhecimento da região como território rural, através de reuniões, elaboração de documentos, protocolos, etc., tendo sido reconhecido pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRUS¹⁴, em 2011 (Ata Assembleia Geral, nº 01/2011, dez/2011). E, homologado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF e pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, em 2013.

A expectativa era que o reconhecimento do território pelo CEDRUS e consequente homologação pela SDT/MDA representaria um aporte de recursos financeiros e humanos ao território, garantindo a execução de ações que vinha sendo planejada ao longo dos anos que caminharam sozinhos, bem como a implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da agricultura no território.

Porém, isto não ocorreu. O que se observou é que até 2014, o grupo tentou se manter, com o apoio das prefeituras municipais que contrataram assessoria técnica e, apesar da ausência de suporte do governo federal foram desenvolvidas ações que corresponderam a primeira fase de atuação de acordo com os documentos orientativos da SDT.

Assim, os gestores municipais garantiram as ações relativas à sensibilização, mobilização, planejamento e fortalecimento da gestão social, no período de 2011 a 2014, preparando-se para a recepção do apoio da SDT. Entretanto, a ausência de apoio e as dificuldades encontradas na articulação com o próprio Estado e mesmo a falta de entendimento quanto a prioridades de políticas para o território que de fato não se confirmava, causou a desmotivação e a consequente desmobilização do território.

O Território só começa a se rearticular em 2015 com a atuação do Projeto Nedet-Nordeste executado através da Universidade Federal do Tocantins – UFT, que prestou assessoria em gestão social através do ATGS (Assessor técnico em gestão

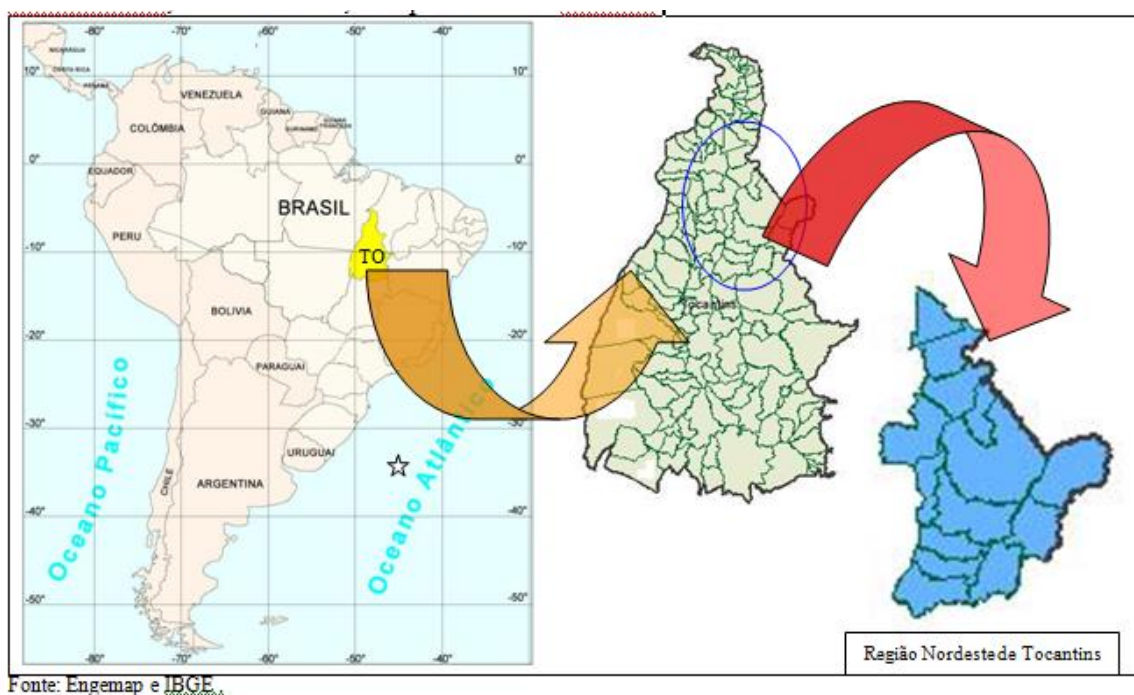
¹⁴Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cedrus), constituído por representações de diversas instituições públicas e organizações da sociedade civil organizada e agentes econômicos, ligado à Diretoria de Fomento a Agricultura Familiar da Secretaria de Agricultura e Pecuária (Seagro), tem como função aprovar a programação físico-financeira de recursos dos programas fundiários e de apoio à agricultura familiar; acompanhar e avaliar a execução dos programas federais de desenvolvimento rural, referentes à agricultura familiar e à reforma agrária, baseados em convênios firmados com o Estado.. (<http://seagro.to.gov.br/noticia/2014/10/15/cedrus>).

social) e ATIP, (assessor técnico de inclusão produtiva), no período de abril/2015 a outubro/2016, o qual será melhor trabalhado no capítulo de apresentação dos resultados (Capítulo 4).

3.3.1 Caracterização do Território Nordeste do Tocantins

O Estado do Tocantins está localizado na parte Sudeste da região Norte do Brasil. Situa-se entre as coordenadas 5°10'6" e 13°27'59" de latitude Sul e 45°41'46" e 50°44'33" a longitude Oeste de Greenwich. O Estado limita-se ao Norte com o Maranhão e o Pará, a Leste com o Maranhão, Piauí e Bahia, a Sul com o Goiás e a Oeste com o Mato Grosso e Pará. O Território em questão, como o próprio nome revela está situado no nordeste do estado do Tocantins (Figura 02).

Figura 2 – Mapa de localização do Território Nordeste do Tocantins.



Fonte: SEPLAN/TO/2010 - PRDS (Plano de Desenvolvimento da região Nordeste).

Embora a delimitação do Território Nordeste do Tocantins tenha se dado de forma diferenciada (feito pelo governo do estado para a participação em um Projeto de desenvolvimento), as características desse território estão de acordo com as orientações da SDT/MDA.

O Território Nordeste do Tocantins é composto por 14 municípios: Babaçulândia, Barra do Ouro, Bom Jesus do Tocantins, Campos Lindos, Centenário, Filadélfia, Goiatins, Itacajá, Itapiratins, Palmeirante, Pedro Afonso, Recursolândia, Santa Maria do Tocantins e Wanderlândia (Figura 03).

Figura 3 – Mapa atual da região que compõe o Território Nordeste do Tocantins.



Fonte: SEPLAN/TO/2010 - PRDS (Plano de Desenvolvimento da região Nordeste do TO).

Na maioria desses municípios destaca-se a forte presença da agricultura familiar, tanto tradicional, como assentamentos de reforma agrária e crédito fundiário, além das comunidades tradicionais como quilombolas e indígenas.

No território foram identificadas como principais cadeias produtivas existentes e a serem potencializadas: mandiocultura, apicultura, piscicultura, fruticultura com ênfase em frutos do cerrado e pesca pecuária de leite e de corte.

Os recursos naturais são abundantes e diversificados em toda a extensão do território nordeste, sobressaindo os produtos do cerrado, o que potencializa diversas atividades agroecológicas como a produção de mel e polpas de frutas, etc.

O Território Nordeste do Tocantins compreende uma área de 31.766 km² correspondendo a 11,44% da área total do Estado do Tocantins e uma população de 104.092 habitantes (IBGE, 2010), correspondendo a 8,06% da população total do Estado. Destes, aproximadamente 66% são habitantes residentes na zona urbana e 34% são habitantes residentes na zona rural (dados SIAB), que incluem agricultores familiares, pescadores, famílias assentadas e comunidades indígenas. (Tabela 02).

Tabela 02 - IDH, área, população e densidade demográfica dos municípios do Território Nordeste do Tocantins.

Município	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2000)	Área (2010)	População (2010)	Densidade demográfica (2010)
Babaçulândia	0,642	1.788	10.267	5,74
Barra do Ouro	0,603	1.106	4.123	3,73
Bom Jesus do TO	0,660	1.333	3.768	2,83
Campos Lindos	0,544	3.240	8.139	2,51
Centenário	0,569	1.955	2.564	1,31
Filadélfia	0,621	1.988	8.498	4,27
Goiatins	0,576	6.409	12.042	1,88
Itacajá	0,612	3.051	7.104	2,33
Itapiratins	0,601	1.244	3.514	2,82
Palmeirante	0,571	2.641	4.952	1,87
Pedro Afonso	0,732	2.011	11.510	5,72
Recursolândia	0,500	2.217	3.768	1,70
Santa Maria do TO	0,634	1.410	2.894	2,05
Wanderlândia	0,638	1.373	10.949	7,97
Total	0,607	31.766	104.092	3,28
Tocantins	0,788	277.620,91	1.292.051	4,65

Fonte: SEPLAN/TO/2010-PDRS. (IBGE/2010).

A densidade demográfica da região é de apenas 3,28 hab/km², segundo os dados do IBGE, menos elevada que a densidade demográfica do Estado. Todos os municípios são de pequeno porte populacional, dados que correspondem aos critérios que a SDT/MDA (2003, p.23) adota para ordenação dos territórios rurais: “densidade demográfica até 80 hab/km² e população média por município componente da microrregião de 50.000 habitantes”.

Apesar de muitos pontos comuns em diversas dimensões: culturais, sociais, ambientais e econômicas, reforçando as semelhanças de identidade, os municípios que hoje conformam o território, possuem dificuldade de integração e de relações

socioeconômicas e culturais, devido à falta de infraestrutura, principalmente de estradas um dos principais entraves para o processo de desenvolvimento regional e local.

Um ponto importante a ser ressaltado é sobre a população que corresponde ao público prioritário do PRONAT que, no caso do Território Nordeste do Tocantins corresponde à população de agricultores familiares tradicionais e assentados de reforma agrária, pescadores e indígenas, a qual está distribuída em 03 municípios: povo Krahô, nos municípios de Goiatins e Itacajá. E povo Xerentes, no município de Pedro Afonso, os quais fazem parte do público-alvo do PRONAT, conforme afirma Freitas, Dias e Freitas (2010, p.51/52) que

O público-alvo declarado do PRONAT são líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, dando especial atenção aos agricultores familiares e também assentados pela reforma agrária. E a esse público é assegurada a participação, através dos espaços institucionais como o colegiado territorial, nos processos de decisão sobre a alocação dos recursos públicos (FREITAS, DIAS e FREITAS, 2010, p.51-52)

Assim, tendo em vista o caráter inclusivo tanto da proposta de desenvolvimento territorial, quanto da própria gestão social é importante identificar como esses grupos estão inseridos no processo de gestão do Território Nordeste do Tocantins, bem como conhecer e entender a estrutura, funcionamento e participação no processo de implementação do território, ou seja, entender como é a gestão social desenvolvida no território.

Essas questões foram trabalhadas e apresentadas no capítulo 5, desse estudo.

4. METODOLOGIA

O objetivo central deste trabalho é identificar as características de gestão social (modo, forma, intensidade) no colegiado Nordeste do Tocantins, instância de participação coletiva para a implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial, a partir da aplicação do modelo de análise dos critérios da cidadania participativa desenvolvido por estudiosos do PEGS para avaliação de processos participativos na implementação de políticas públicas.

Assim, nesse capítulo serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados na construção dessa dissertação, sendo ressaltados dois procedimentos básicos: A coleta de informações secundárias representada pela pesquisa bibliográfica que, segundo Gil (2002) é fundamental para clarificação dos conceitos analisados e a análise de documentos que, segundo Godoy (1995, pg. 24) utiliza-se de material que ainda não recebeu tratamento analítico ou que “podem ser reexaminados, buscando-se interpretações novas e/ou complementares”.

O levantamento de campo, concretizado através da aplicação de questionários, realização de entrevistas e observação participante.

4.1 COLETA DE INFORMAÇÕES SECUNDÁRIAS

O levantamento bibliográfico foi realizado no intuito de estabelecer a construção da fundamentação teórica da dissertação, na qual objetivou-se reunir informações e conteúdos previamente consolidados em trabalhos de pesquisa já concluídas que detém um embasamento de reflexões teóricas e metodológicas sobre o tema objeto dessa análise, a qual dividimos em três momentos que se articulam entre si.

No primeiro momento procedemos à revisão da literatura referente à concepção teórica de gestão social, a qual teve como base, inicialmente, as produções acerca do tema utilizadas na disciplina Tópicos em Desenvolvimento II: Gestão Social, do mestrado em desenvolvimento regional da Universidade Federal do Tocantins - UFT. E com o intuito de ampliar e complementar esse arcabouço teórico foi realizada a pesquisa em bases de dados on-line do Portal de Periódicos da Capes e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, além de buscas nos anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs) e navegações pela internet.

No segundo momento, com o objetivo de conhecer as produções acadêmicas sobre gestão social em territórios rurais realizadas no Brasil, foi realizado um mapeamento através das bases de dados on-line do Portal de Periódicos da Capes e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e navegações pela internet. Esse mapeamento considerou principalmente, títulos e resumos de trabalhos de interesse que tivesse relação com o objeto desta pesquisa, resultando na seleção de artigos, dissertações e teses defendidas nos últimos 05 anos.

O terceiro momento foi dedicado ao levantamento informações sobre o PRONAT e do Território Rural Nordeste do Tocantins.

Para a discussão do PRONAT, utilizou-se de documentos oficiais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), obtidos através do site oficial, bem como, produções: relatórios, artigos, livros sobre a política, através de publicações na internet, além da bibliografia analisada no segundo momento citado acima.

Para a discussão do território Nordeste do Tocantins, além da utilização de dados adquiridos através da experiência com o acompanhamento ao colegiado no período de 2011 a 2016, também foram utilizados documentos (atas, relatórios e plano de desenvolvimento sustentável), desde quando iniciou o processo de criação do Território Nordeste do Tocantins (apêndice 01).

A análise desse material permitiu conhecer a trajetória e funcionamento do território, fazer a devida contextualização do processo de discussão e implementação da política nesse território. Além de verificar nesses documentos composição da plenária, a pluralidade e diversidade das representatividades territoriais, observações referentes à qualidade da participação e aspectos da institucionalidade colegiada e suas demais instâncias de participação.

4.2 PESQUISA DE CAMPO: TÉCNICAS E PARTICIPANTES

Para definição da pesquisa de campo houve uma preocupação inicial com os métodos e técnicas a serem utilizados para dar uma melhor sustentação, uma vez que se trata de um estudo de caso com abordagem qualitativa. A abordagem qualitativa, segundo Bardin (1977) “é interpretativa, ou seja, o pesquisador analisa os dados de um cenário para identificar temas e categorias e tirar suas conclusões sobre seu significado”.

E o estudo de caso, como um caminho particular de investigação da metodologia qualitativa, segundo Godoy (1995 pg.25), “se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular”, que no caso dessa pesquisa é o Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.

Ainda segundo Godoy (1995 pg.26), para o desenvolvimento de um estudo detalhado “o pesquisador geralmente utiliza uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de variadas fontes de informação. Tem como técnicas fundamentais de pesquisa a observação e a entrevista”.

Tendo como base essa concepção e considerando que a diversidade de técnicas e fontes de dados aponta para diagnósticos mais confiáveis, na pesquisa no colegiado territorial Nordeste do Tocantins utilizamos as seguintes técnicas:

- Entrevistas: etapa em que os entrevistados expressaram oralmente sobre a atividade participativa, sobre o colegiado territorial. Relataram acerca do processo de funcionamento da estrutura, seus saberes, impressões, opiniões e sugestões.
- Aplicação de questionários: nessa etapa, buscou-se realizar a pesquisa com o maior número de membros do colegiado visando maior abrangência da investigação. Além disso, foi utilizado na pesquisa um quadro contendo as categorias e critérios de análise a serem investigados no colegiado, tornando o resultado da pesquisa mais objetivo.
- Observação participante: caracterizado pela presença da pesquisadora no contexto pesquisado, mantendo contato com os sujeitos, observando-os e participando no exercício de suas atividades, nas assembleias gerais, nas reuniões de coordenação, de comitê de mulheres, através da atuação como assessora desse colegiado durante todo o período investigado.

4.2.1 Entrevistas

A amostragem dos entrevistados (sujeitos da pesquisa) foi elaborada por julgamento, considerando-se a relevância das informações e de atuação dos mesmos no colegiado territorial, considerando-se ainda o princípio da acessibilidade e disponibilidade dos entrevistados (GIL, 2002). Além disso, considerou-se o critério de entrevistar informantes-chaves, representantes das duas principais instâncias do território: plenário e coordenação. Buscou-se também garantir o critério de gênero, que

embora não seja uma questão em debate neste trabalho é importante se ressaltar, haja vista a característica de inclusão de minorias adotada pelo PRONAT. E o da representação paritária, metade representante da sociedade civil e metade representante do poder público, considerando a disponibilidade e acesso dos representantes.

Assim, observado todos esses critérios, as entrevistas foram realizadas com oito conselheiros: quatro representantes do poder público e quatro representantes da sociedade civil organizada, sendo quatro mulheres e quatro homens. Destes, cinco fazem parte da plenária e coordenação geral e três compõem apenas o plenário.

Como havia uma aproximação permanente entre a pesquisadora e os entrevistados, as entrevistas foram realizadas em momentos diversos, de acordo com a disponibilidade de cada entrevistado, no decorrer do período (2015-2016) da assessoria prestada a essa institucionalidade.

Importante ressaltar que, para a realização das entrevistas foram adotados os procedimentos necessários para a transparência e legalidade do processo (informações e consentimentos), além de terem sido gravadas em forma de áudio e, posteriormente, transcritas para então serem analisadas.

Respeitando a regra do anonimato dos informantes, não se utiliza o nome do informante. Assim, ao final de cada citação mencionada no capítulo de análise dos resultados, o autor é identificado pela letra C (de conselheiro (a)) e um número atribuído de forma aleatória, seguida da organização/instituição e município que representam no colegiado territorial.

As entrevistas foram guiadas por um único roteiro semiestruturado com questões abertas, desenvolvido a partir da matriz de análise de categorias e critérios de análise (tabela 04), pré-estabelecidas por estudiosos do PEGS. Esse roteiro é um modelo utilizado em outros processos de investigação análogos a este e consta do anexo 01.

4.2.2 Questionários

Além das entrevistas foram aplicados questionários aos membros do colegiado territorial, os quais continham questões abertas e fechadas e, principalmente, um quadro com as categorias e critérios da participação cidadã submetidos diretamente ao crivo dos pesquisados, o que permitiu uma melhor mensuração das categorias e critérios preestabelecidos.

Ao contrário das entrevistas, esta técnica garantiu um número maior de participantes na pesquisa. Apesar da ausência de muitos conselheiros que não estão participando do processo, nesse período, optamos por enviar questionários a todos os membros que constam na lista de conselheiros, antigos e novos. Assim, através de meio eletrônico foram aplicados ao todo vinte e quatro questionários, correspondendo a 40% do total de questionários enviados.

Porém, se considerarmos que os respondentes são membros que estão participando do processo e que têm frequentado as assembleias gerais no último ano, esse percentual eleva bastante, correspondendo a mais de 80% dos participantes ativos.

Assim como nas entrevistas, manteve-se o anonimato dos participantes, utilizando-se as os quais são denominados pelas siglas que vai de C1 a C24, sendo que C significa conselheiro.

4.2.3 Observação participante

Ainda, como fonte de dados, destaca-se a realização da técnica de observação participante, a qual, apesar de estar respaldada em anos de acompanhamento ao Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins, desde sua constituição, só foi feita de forma sistematizada no último ano (2015-2016), devido a assessoria através do Projeto Nedet como Assessora Técnica em Gestão Social – ATGS, sendo também o único período em que o território recebeu apoio através do PRONAT.

Essa técnica permite a obtenção de dados adicionais para a complementação de informações. Portanto, a sua aplicação nessa investigação permitiu verificar aspectos descritivos e analíticos, para perceber a consistência ou não, entre o discurso e a prática dos sujeitos.

Após a coleta de dados, empreendeu-se a técnica de análise de conteúdo, a fim de analisá-los.

4.3 PROCEDIMENTOS DE ORGANIZAÇÃO E TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Para análise das informações levantadas em campo utilizou-se como método a análise de conteúdo, desenvolvida por Laurence Bardin, definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42) (grifado pela autora).

Desse modo, a análise de conteúdo tem sido amplamente difundida e empregada na análise de dados qualitativos. E ainda de acordo com a autora, no conjunto das técnicas da análise de conteúdo, a análise por categorias é a mais utilizada. E entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos e simples. (BARDIN, 1977), ou seja, deve-se respeitar/considerar os usos simples e generalizados, como descrição do conteúdo das mensagens, a partir de categorias empiricamente definidas ou não.

No caso desse trabalho, a investigação tem como base um modelo de análise desenvolvido por teóricos da gestão social que estabelece categorias, critérios e características a serem identificados em processos participativos. A utilização desse modelo está de acordo com a orientação de Bardin (1977) sobre “realizar a classificação e a agregação dos dados, a partir das categorias teóricas ou empíricas, que auxiliam na compreensão do que está por trás dos discursos”. Assim, essas categorias preestabelecidas subsidiarão a organização do conteúdo da pesquisa considerando análise temática das mensagens contidas nas entrevistas, nos questionários e na observação do pesquisador.

Importante ressaltar que, segundo Villela (2012), o processo de categorização dos elementos que compõem o modelo de análise a ser utilizado nessa pesquisa, é resultado de um acúmulo de estudos e análises sobre cidadania, participação e gestão social realizada no âmbito do PEGS ao longo dos últimos anos. Ele surge da necessidade de se expandir esses estudos, daí ser um modelo que vem sendo utilizado em várias experiências. E a análise comparativa dessas experiências (resultantes dessas investigações) poderá trazer grandes contribuições ao constructo da gestão social

Portanto, essa matriz teórica das categorias preestabelecidas se constitui na base da pesquisa desse trabalho e o primeiro passo para essa análise foi entender o que cada categoria e critério significa para, a partir desse entendimento, proceder a organização dos dados e posterior interpretação dos resultados.

O modelo é composto de seis categorias: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum, as quais estão

acompanhadas dos critérios que as definem. Além das características: Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade, Entendimento e Tomada de Decisão Coletiva, Sem Coerção. Esses elementos estão dispostos em uma grade fechada que, segundo Vergara (2005), corresponde a categorias definidas *ex ante* com base no objetivo da pesquisa.

Assim, tendo em vista a utilização desse modelo, o passo seguinte teve como objetivo analisar “modos, formas, intensidades ou regularidades da participação cidadã” (Tenório 2012, p. 41) (ou gestão social), a partir da identificação da presença dessas categorias, critérios e características nos conteúdos das entrevistas, questionários e da observação participativa, cujos instrumentos utilizados foram elaborados com essa finalidade.

Então, tendo como orientação a técnica de análise temática, buscamos descobrir os “núcleos de sentido” que, segundo Bardin (1977, p. 105) “compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido”. Para a autora o tema é a unidade de significação, a qual é libertada do texto analisado. Ou seja, o texto analisado é recortado em “ideias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis” (BARDIN, 1977, p.105).

Assim os textos, resultados da tabulação dos dados, foram submetidos a uma mesma grade de critérios em um procedimento que consiste em “fazer-se um recorte de do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática”, Bardin (1977, p. 77). Isso significa que após a transcrição dos conteúdos resultados da pesquisa, procedemos à identificação e recorte dos elementos ou unidade de registro (temas), seguindo uma enumeração de acordo com a presença do critério de análise na unidade recortada.

A medida de mensuração do critério de análise utilizada foi a frequência de aparição do critério no trecho/tema recortado do conteúdo analisado. Segundo Bardin (1977) “a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição”.

A essa frequência da aparição do critério no conteúdo analisado foi emitida uma nota variando de 0 a 3, onde 0 representa a completa ausência dessas categorias, critérios e características no processo investigado; e 3 representa a identificação plena da característica/categoria mensurada:

0 - critério não identificado;

1- critério identificado, mas com pouca intensidade;

- 2- critério identificado, mas precisa avançar;
- 3- critério plenamente atendido.

Após a identificação dos temas relativos aos critérios de análise procedemos à computação dos valores, a partir da medição da presença dos critérios relativos à análise das entrevistas.

4.3.1 Tratamento e organização dos dados de acordo com cada técnica empregada

4.3.1.1 Entrevistas

1° - Transcrição das entrevistas, a qual foi feita pela própria pesquisadora, considerando-se que a transcrição compreende uma fase de pré-análise, a qual durante a sua execução há possibilidade de identificação dos indicadores que fundamentarão a interpretação final e outra pessoa, que não tenha participado da entrevista, não conseguiria internalizar as várias outras informações advindas da escuta de uma entrevista.

2° - Leitura flutuante e identificação das categorias e critérios de cidadania deliberativas delimitadas no quadro 04, por Vilella (2012) presentes nas transcrições dos dados das entrevistas.

3° - Identificação e recorte dos trechos/temas associados aos critérios de participação cidadã e a emissão de valor de acordo com a presença desses critérios nos trechos correspondentes;

4° - Sistematização dos valores inferidos à presença dos critérios de participação cidadã a partir da análise dos textos das entrevistas (Apêndice B).

4.3.1.2 Observação participante

5° - Leitura flutuante dos dados observados em atividades do território no período de 2015-2016.

6° - Identificação e recorte dos trechos/temas associados aos critérios de participação cidadã e a emissão de valor de acordo com a presença desses critérios nos trechos correspondentes (Apêndice C).

4.3.1.3 Questionários

7° - Transcrição dos dados coletados nas perguntas abertas dos questionários.

8° - Tabulação dos dados dos questionários, resultando no quadro síntese dados questionários, apresentado na próxima seção e no Apêndice D, que demonstra a tabulação dos dados do quadro de categorias e critérios de análise da participação cidadã utilizado nos questionários.

Como pode ser observado, foram analisados os conteúdos de cada técnica individualmente, onde foram inferidas notas a cada critério de análise da participação cidadã. Após os procedimentos de tratamento individual de cada técnica foi possível identificar as similaridades entre as mensagens e a partir daí procedemos ao cálculo da média da frequência de presença de cada critério de participação cidadã no colegiado territorial obtendo-se o valor final de cada critério (Apêndice E).

O último passo foi, a partir dos valores dos critérios, calcular o valor das categorias apresentadas no Apêndice F.

Após identificados os critérios e as categorias de participação cidadã foram analisadas as características de gestão social, cuja nota foi proferida a partir da associação das características aos critérios. Ou seja, foi identificado o número de vezes e valores conseguidos a partir dos critérios e o cálculo se deu pela soma dos valores divididos pelo número de vezes que essa característica esteve associada a determinado critério, chegando-se a nota final (Apêndice G).

Os resultados estão expostos através de gráficos, tipo radar: um relativo às categorias, outro aos critérios estabelecidos por Villela (2012). E outro relativo às características de gestão social, estabelecido por Cançado, Pereira e Tenório (2011), na seção 05, referente à apresentação dos resultados.

Os passos utilizados foram importantes para impingir certo rigor à análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977) tem sido utilizada sem os cuidados metodológicos exigidos para uma prática de pesquisa recomendada, especialmente para os pesquisadores iniciantes, que tendem a aplicá-la como prática intuitiva e não sistematizada.

Assim, as fases necessárias defendidas por Bardin (1977) podem ser expressas da seguinte forma:

Tabela 03 - Síntese dos procedimentos de tratamento dos dados, à luz das fases estabelecidas por Bardin (1977).

Fases	Passos	Procedimentos
01	1	Leitura geral do material coletado (entrevistas, diários de campo, relatórios e questionários).
02	2	Identificação de temas associados aos critérios de análise preestabelecidos, utilizando o quadro referencial (Cançado, Pereira e Tenório, 2015, p.191-193).
	3	Recorte de trechos/temas e agrupamento das unidades de registro em categorias/critérios comuns.
03	4	Medição de aparição e estabelecimento de valores para os critérios, depois para categorias de participação cidadã e, por fim para as características de gestão social.
	5	Construção de gráficos demonstrativos dos dados obtidos.
	6	Inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Bardin (1977).

Como pode ser verificado, a primeira correspondeu à fase da pré-análise, a qual foi definida a partir da definição da utilização das categorias de análise preestabelecidas. Nesta fase foram estabelecidas as técnicas de levantamento de dados e materiais necessários ao atendimento dos objetivos propostos com essas categorias. Além de ter sido realizado a transcrição e leitura geral do material eleito para a análise, tanto das entrevistas, quanto da observação participação e questionários.

A segunda fase consistiu na exploração do material, nos recortes dos textos em unidades de registros, a definição de regras de contagem e a classificação e agregação das informações nas categorias e critérios preestabelecidos.

A terceira fase compreendeu o tratamento dos resultados, a interpretação dos conteúdos contidos no material coletado (entrevistas, questionários e observação), cujos resultados são apresentados no próximo capítulo.

5. A GESTÃO SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL NORDESTE DO TOCANTINS: RESULTADOS E APONTAMENTOS

Neste capítulo, busca-se apresentar os resultados da pesquisa, cuja análise aponta para a presença de características e o grau de intensidade da gestão social no Colegiado Territorial Nordeste no Tocantins, possibilitando que esse conhecimento contribua no direcionamento de ações para o fortalecimento dessa estrutura de governança (ou não).

Após contextualizar o ambiente de pesquisa, identificando os sujeitos participantes, a partir da apresentação da tabulação dos dados dos questionários (tabela 04), busca-se apresentar os resultados da pesquisa em três passos:

O primeiro apresenta e discute o espaço de tomada de decisão em que essa pesquisa é desenvolvida, ou seja, há uma delimitação do colegiado territorial, seus espaços e funcionamento. No segundo é apresentado os resultados da análise de acordo com cada categoria (e respectivos critérios) de análise de participação cidadã apresentados na tabela 05, considerando, principalmente, o conhecimento e/ou entendimento dos representantes do território rural, sobre a formação, configuração e gestão desse território e o nível de envolvimento destes atores, relacionando com essas categorias delimitadas previamente.

No terceiro passo, a partir da discussão anterior (das categorias e critérios de participação cidadã), é realizada uma análise das características de gestão social, também delimitadas na tabela 05.

5.1 OS SUJEITOS DA PESQUISA

É importante na pesquisa, identificar o local e os sujeitos da investigação. Portanto, por meio da aplicação do questionário, buscou-se conhecer o perfil do conselheiro informante da pesquisa, identificando o seu lugar de fala.

A síntese desses dados está exposta na tabela 04.

Tabela 04 - Síntese dados questionários - Parte 01

Sexo		Faixa etária				Condição do entrevistado no colegiado			Representação		Instâncias que faz parte na estrutura					Tempo de Colegiado (anos)		
H	M	20-29	30-39	40-49	50+	T	S	Comitê e câmara.	PP	SC	PL	CG	CP	C M	NH M	0-2	2-5	+5
13	11	-	06	13	05	12	08	03	10	14	21	07	09	08	01	08	09	07

Legenda: H – Homem; M – Mulher; T – Titular; S – Suplente; PP – Poder Público; SC – Sociedade Civil; CG- Coordenação Geral; CP – Câmara de Inclusão Produtiva; CM – Comitê de Mulheres; NHM - Nenhuma

A análise do contexto possibilitou observar que mais de 80% dos entrevistados estão na faixa etária de 30 a 49 anos e nenhum na faixa etária de 15 a 29, que caracteriza a faixa etária de jovens de acordo com a Secretaria Nacional da Juventude¹⁵. Esse dado é importante, haja vista que o PRONAT preconiza a inclusão de jovens (geração) nos processos de gestão social do colegiado territorial. Portanto, a ausência dessa categoria demonstra problemas com relação às categorias de inclusão e pluralismo no processo de participação no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.

Essa ausência de jovens tem sido observada desde o início do processo. Porém, não se observou nas discussões do colegiado, ao longo dessa pesquisa, uma preocupação em entender o problema ou mesmo buscar alternativas a esse problema de forma direta. Observou-se de forma eventual o planejamento de ações de lazer e educação (Educação do campo, Pronatec, etc.), que deveriam inserir os jovens no processo, mas não se observou o incentivo a ações de mobilização de inclusão dos jovens na estrutura de participação direta, embora a criação do comitê de juventude fosse algo planejado no organograma da estrutura do colegiado territorial, para ser discutido no futuro.

Já, com relação a gênero, os dados demonstram uma maior equidade havendo um número bastante expressivo de mulheres em todas as instâncias do colegiado, ressaltando-se ainda a criação do comitê de mulheres, que apesar de estar em fase inicial, é um mecanismo de participação e proposição especialmente para as mulheres do território.

Embora, nas entrevistas tenha-se buscado respeitar a questão da paridade, sendo entrevistados quatro representantes do poder público e quatro da sociedade civil organizada, com relação aos questionários não se pode ter esse mesmo controle. Ou seja, os questionários foram enviados para todos os conselheiros, homens e mulheres, setor público e sociedade civil, etc., mas, a maioria dos respondentes foram representações da sociedade civil.

Os dados permitem também observar que os sujeitos pesquisados possuem estágios diferentes de participação no colegiado, caracterizando certa rotatividade dos sujeitos sociais envolvidos no processo. Através da investigação em campo, observa-se

15 Art. 1º. Esta lei institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. § 1º Para os efeitos desta Lei, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade (Brasil, 2013, pg. 26).

que essa rotatividade ocorre em maior grau com as representações do poder público, uma vez que os conselheiros que estão há mais de cinco anos são, justamente, representantes da sociedade civil.

Depreende-se dos depoimentos, que essa rotatividade de certa forma afeta a qualidade da participação e, por conseguinte, a qualidade de atuação e ação do próprio colegiado. Acredita-se que, a participação contínua do conjunto de atores sociais, membros do colegiado, pelo menos por um período delimitado, garantiria um processo mais qualificado. No entanto, a forma de escolha de representações do poder público, provoca um movimento freqüente desses representantes na estrutura colegiada, prejudicando todo um processo que pressupõe continuidade.

5.2 A PRÁTICA DE GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO NORDESTE DO TOCANTINS: ESPAÇOS E NORMATIVAS

Como já mencionado, o território foi reconhecido pelo CEDRUS, em 2011 e homologado pelo CONDRAF e SDT/MDA, em 2013. Nesse período, o território buscou se organizar através da iniciativa dos atores sociais locais (poder público e sociedade civil), e do apoio esporádico da DFDA¹⁶- TO.

Assim, dialogando com a proposta metodológica de gestão do PRONAT, para quem o planejamento participativo do desenvolvimento territorial, deve se dá através da formação de órgãos decisórios, foi constituída uma instância de gestão denominada de Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.

Essa estrutura, composta por representantes do poder público e da sociedade civil dos municípios que compõem o território, de forma paritária funcionou até início de 2014, com ações e apoio direto das prefeituras municipais. Porém, como a homologação feita pela SDT/MDA, em 2013 não se traduziu em apoio mais efetivo, houve um escasseamento das atividades, que paralisaram completamente no ano de 2014.

Esse fenômeno pôde ser diagnosticado através da observação participante, mas também nas falas dos entrevistados e na análise dos documentos, podendo ser visualizado através da ausência de documentos do colegiado nesse período (ver apêndice A).

16 Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário, atuando em todos os estados (atualmente) como braço da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead). <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/delegacias-federais-do-mda>.

O Território só começa a se rearticular em 2015 com a atuação do Projeto Nedet-Nordeste executado através da Universidade Federal do Tocantins – UFT, que prestou assessoria em gestão social através do ATGS (Assessor técnico em gestão social) e ATIP, (assessor técnico de inclusão produtiva), no período de abril/2015 a outubro/2016.

Apesar do Projeto Nedet representar o apoio tão esperado durante anos pelos atores sociais do território, este chegou em um momento de grande desmotivação do grupo, primeiro devido ao longo tempo sem o apoio e, segundo devido ao momento (de crise) político e econômico do país, que ameaça a continuidade do Programa, trazendo desestímulo aos atores sociais locais. Além disso, o tipo de apoio prestado através do Projeto Nedet não condizia com as expectativas dos atores sociais locais, pelo menos não na íntegra. E todos esses fatores, de certa forma, dificultaram uma melhor e maior apropriação do Projeto pelo território.

Na discussão do PRONAT (Seção 03), observamos que a implementação do Programa se dá em fases específicas. Assim, a primeira fase de atuação da SDT/MDA em um território se dá no seu processo de formação, a qual corresponde à preparação do território onde se destaca, principalmente, a mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais para articulação do território, processo pelo qual já havia passado o território Nordeste do Tocantins, visto que já vinha se articulando e se organizando desde 2011. Aliás, esse processo já estava bem adiantado e já resultara inclusive na constituição e funcionamento dessa estrutura de governança composta por três instâncias: plenário, coordenação e núcleo técnico, bem como, já havia sido discutido e construídos instrumentos de planejamento com ações e políticas prioritárias para o território.

Assim, a expectativa do apoio institucional (da SDT/MDA) era no sentido de tirar do papel o que já fora planejado, de se elaborar projetos, de captar recursos e acessar políticas públicas, cumprindo com a sua função que segundo Abramovay (2005) vai além do controle social, devendo, justamente estimular a elaboração e execução de processos produtivos, de projetos, etc.

Nesse contexto, observa-se que de um lado, há um reconhecimento da importância do Nedet nessa etapa, principalmente pela possibilidade de reanimar o território que estava desmobilizado e de fomentar a participação dos representantes da sociedade civil, que tinham dificuldades em participar nos anos anteriores, devido à falta de apoio financeiro.

O que ajudou muito esse ano de 2016 foi o projeto junto com a UFT, que fez com que houvesse...é ... reuniões ser mais contínua. Também a contribuição que eles deram foi a questão da, logicamente de trazer pessoas técnicas pra nos ajudar, auxiliar, mas foi a questão financeira também, de apoiar a sociedade civil na participação nas reuniões. Porque, antes, né, quando tinha reunião, a gente não tinha condições de levar a sociedade civil, por não ter recursos financeiro pra isso, não ter apoio financeiro pra isso. E quando eles chegaram é... justamente houve esse gás, mudou. As pessoas começaram a participar, começou a aumentar o público. Então isso daí foi muito bom. (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Por outro lado, há uma decepção por esse apoio não ter trazido novidades com relação ao que o colegiado já vinha fazendo e de não corresponder as suas expectativas de uma atuação mais propositiva e com ações concretas de implementação do que já vinha sendo planejado.

Recentemente, houve o apoio através de um projeto. Mas, ainda não vi os resultados, pois novamente não conseguimos acessar recurso nenhum, mesmo tendo feito o Proinf em 2015. Vamos aguardar... (C6, representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante).

(...) É. Houve um acompanhamento por parte do Nedet , né e, (...)a mesma coisa que eu tinha mencionado, há que se ter melhor clareza nessa relação, na participação do Nedet, se for o caso, se houver a participação em projetos futuros, uma clareza maior do que é de fato a prestação de serviços dele dentro desse contexto. (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Tem, mas precisa ser feita uma ação mais propositiva no território para que se perceba o apoio de forma mais concreta. (C2, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Palmeirante).

Além disso, a primeira fase do apoio institucional também corresponde à promoção de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e de fortalecimento da estrutura criada, ações que não foram implementadas no Território Nordeste do Tocantins nesse apoio inicial, através do Projeto Nedet.

Faz parte do apoio da SDT/MDA, na fase inicial, fomentar o acesso a projetos de investimentos de bens e serviços, os quais devem ser definidos e gestados pelo colegiado, principalmente o Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais - Proinf¹⁷. A liberação do Proinf, através de projetos elaborados pelo próprio colegiado tem um caráter pedagógico, que deve funcionar como uma experiência coletiva de

17 O Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais (Proinf) surgiu em 2003, como uma vertente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e tem como objetivo financiar obras de infraestrutura para fortaleceriam da produção rural, como agroindústrias, melhorias de estradas, etc., além de viabilizar, outros projetos de desenvolvimento como suporte às Escolas Famílias Agrícolas, por exemplo. <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias>, consulta realizada 15/10/2016.

proposição e gestão de uma ação ou política pública, preparando o colegiado para alçar "voos" maiores, com outras políticas e projetos em setores diversos do desenvolvimento. Porém, nem mesmo o Proinf foi possível experimentar no território Nordeste do Tocantins, porque recebeu o apoio muito tarde e com o país entrando em uma crise econômica e política, o que prejudicou os resultados positivos do único apoio que o território recebeu do governo até o momento.

Diante disso e da incerteza sobre os rumos do PRONAT, observa-se o afastamento de muitos atores do processo, principalmente ligados ao poder público, mas também da sociedade civil organizada, como os Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – STTR, levando-nos a refletir sobre a capacidade de apropriação da noção de desenvolvimento territorial, bem como da gestão social por parte dos atores sociais locais, por parte das próprias organizações e movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais, e, pelo poder público.

Porém, essas constatações não inviabilizam o processo. Apesar dessas dificuldades, durante o ano de 2015-2016, com a atuação do Projeto Nedet, o colegiado buscou-se manter ativo e participativo, embora não com abrangência que se esperava.

Muitos atores sociais, antigos e novos, estiveram juntos discutindo e planejando o futuro e, acreditando que o trabalho conjunto, a união de esforços entre sociedade civil e poder público possa trazer resultados positivos para o desenvolvimento sustentável do território, cujos resultados são apontados nas seções seguintes.

5.2.1 Estrutura de gestão do Território Nordeste do Tocantins

No Território Nordeste do Tocantins, a exemplo do que ocorre na maioria dos territórios rurais, foi constituído o colegiado territorial, sendo este o espaço onde, segundo Dallabrida (2007), deve ocorrer o exercício da governança territorial, através da participação ativa dos atores locais, em “processos de concertação social, pela elaboração dos consensos grupais ou corporativos, constituindo-se numa das condições básicas para que se efetive uma gestão territorial do tipo societária, ou seja, a gestão social dos territórios”.

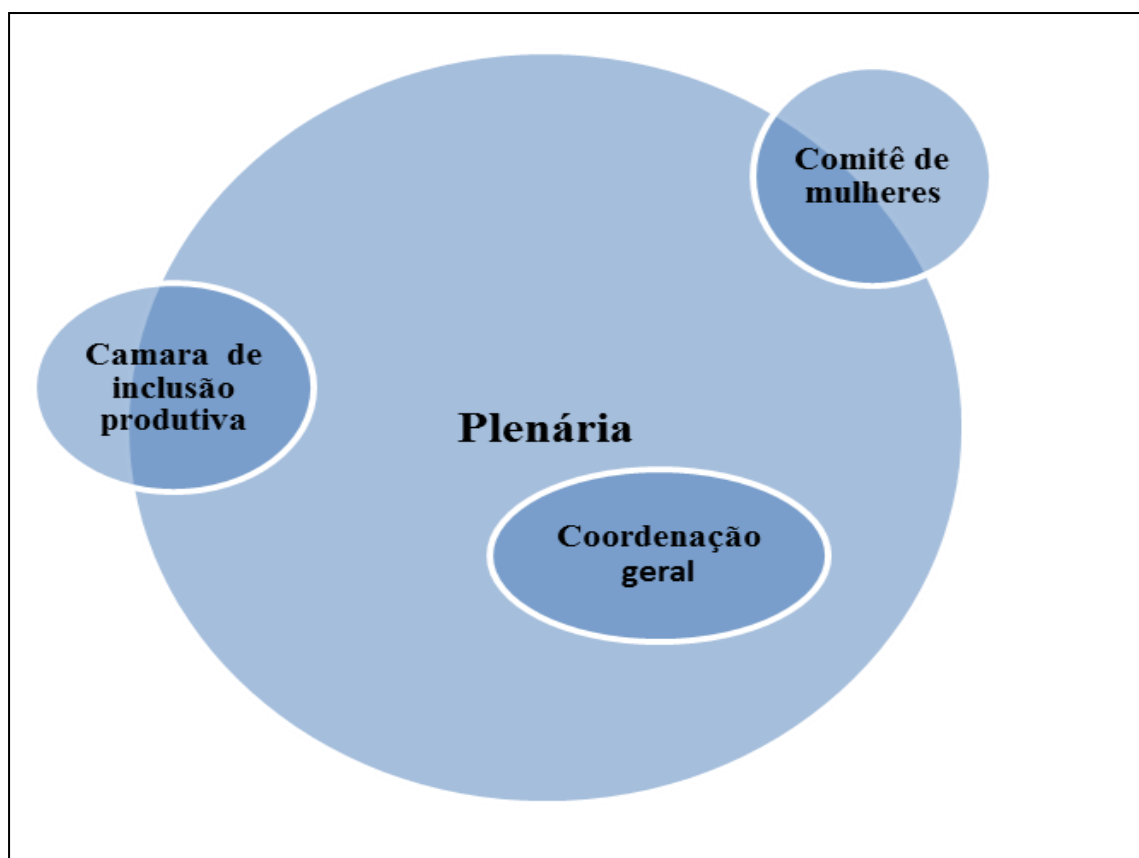
O autor utiliza o termo governança territorial, para:

Referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos

e institucionais, como fonte sinergizadora do processo de gestão do desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2007, p. 2).

Assim, a “prática da governança territorial é um requisito indispensável para a efetivação da gestão social dos territórios, com vistas ao desenvolvimento”. E ela ocorre nesses espaços de tomada de decisões, daí a importância de fomentar a constituição desses espaços e, principalmente, trabalhar o fortalecimento desses espaços, dando condições de funcionamento e promoção da gestão do desenvolvimento. Sendo assim, a atuação do Projeto Nedet-Nordeste/TO, iniciou esse processo de rearticulação e ampliação da estrutura de governança, a qual (atualmente) apresenta a seguinte configuração: plenário, coordenação, câmara de inclusão produtiva (anterior núcleo técnico) e comitê de mulheres (Figura 04).

Figura 04 - Atual estrutura da gestão social do Território Nordeste do Tocantins.



Fonte: Figura adaptada do documento da SDT/MDA (Brasil, 2009, p. 09) e com base em documentos do território.

A Plenária é formada por representações da sociedade civil e poder público dos 14 municípios que compõem o território. A coordenação geral é constituída apenas por representantes que fazem parte da plenária. Já os comitês e câmaras são constituídas tanto por membros da plenária, quanto por atores sociais que não fazem parte da mesma.

5.2.1.1 Plenária

O plenário, de acordo com documentos da SDT/MDA (2010, p.12) “é a instância máxima do Colegiado Territorial, a própria composição desse colegiado. Tem o papel de deliberar, tomar decisões estratégicas, ligadas ao processo de desenvolvimento territorial”. E, em que pese a sua composição não seguir uma normativa quanto à quantidade, nos documentos da SDT/MDA a orientação é que se deve “observar o número adequado de participação dos diversos segmentos e organizações que permitam a legitimidade das discussões, deliberações e encaminhamentos (Ibdem).

No caso do território Nordeste do Tocantins, o plenário é composto por quatro representantes de cada município: dois representantes do poder público municipal (um efetivo e um suplente) e dois da sociedade civil organizada (um titular e um suplente), sendo ainda destinada uma cadeira para Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER pública e uma cadeira para comunidade tradicional majoritária no território, no caso os indígenas (que ainda está em processo de preenchimento), formando um total de sessenta conselheiros, entre titulares e suplentes.

Nessa instância em particular observa-se uma limitação no que tange a representatividade da diversidade de atores, pois apesar de ter o espaço destinado à representação do poder público, as cadeiras estão ocupadas por representantes do poder executivo de cada município, havendo a ausência do poder legislativo e judiciário, além da ausência de cadeiras para o poder público a nível estadual e federal.

Apesar da ausência de cadeiras destinadas a instituições do estado e do governo federal ser justificada pela ausência dessas instituições em quaisquer dos municípios do território, bem com, pela falta de interesse dessas instituições, será bastante produtora, buscar sensibilizar, mobilizar e criar cadeiras para participação dessas representações no colegiado, considerando que sua presença pressupõe maior comprometimento destes com o processo de desenvolvimento pactuado no território.

Outra limitação diz respeito a representações da sociedade civil, pois nesse colegiado, novamente as cadeiras estão ocupadas por representantes de organizações da agricultura familiar, não havendo representação da classe patronal rural, nem dos comerciantes, etc., mas, essas questões serão abordadas na análise das categorias e critérios de participação cidadã, no próximo item.

Em que pese a ausência dessas representações no plenário, observa-se a possibilidade de se compensar essa limitação com a inserção desses diversos atores nas outras instâncias, e como propósito expandir o leque de participação. O desafio é entender e buscar inserir, segundo Dallabrida (2007, p. 2) “atores com interesses divergentes, e não poucas vezes conflituosos representativos dos diferentes segmentos da sociedade organizada territorialmente”, tornando esses espaços verdadeiramente heterogêneos que é o que se espera de espaços e processo democráticos, onde o conjunto de lideranças heterogêneas devem se unir e assumir uma posição hegemônica, tornando-se capazes de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento territorial (Ibdem).

No caso do Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins, embora se perceba uma diversidade de atores, não tem se observado no processo de discussão interesses conflituosos e nem disputas de espaços ou de ideias, nem mesmo nas oportunidades que tiveram em discutir projetos como o Proinf. Talvez Isso ocorra devido ao fato de, apesar de haver uma diversidade de atores, estes não são tão heterogêneos, haja vista, que os atuais atores mais ativos no processo estão ligados ao setor da agricultura familiar (tanto as representações do poder público, quanto da sociedade civil).

Ou, porque na articulação do grupo foram realizadas muitas discussões sobre o interesse coletivo e na construção do plano de desenvolvimento e nos planejamentos do colegiado foram priorizadas ações, as quais devem ser as primeiras a serem executadas em caso de obtenção de recursos e essa pactuação é respeitada pelos membros colegiados.

Ou porque ainda não tiveram muitas oportunidades de exercitar a definição de ações concretas a serem empreendidas no território, a partir de acessos a políticas públicas e projetos de governo.

Enfim, a análise do território aponta para um baixo nível de conflitos e disputa de poder na instância colegiada. Observou-se nas diversas atividades (processos de discussão; de planejamento; de eleição, etc.), que os temas são bastante debatidos e todos são incentivados a participar, a contribuir com o processo e a tomada de decisão

que, quase sempre foi feita através de consenso ou, no mínimo, apoiado pela maioria, levando a verificar a presença de relações horizontais de poder.

Assim, resguardando-se as limitações pessoais, os atores sociais ativos buscam participar do processo, fortalecendo as relações e buscando facilitar a comunicação e o entendimento entre eles, contribuindo para uma boa governança territorial.

5.2.1.2 Coordenação Geral

A coordenação geral, como o próprio nome já diz é uma instância que tem como objetivo coordenar, orientar e executar as determinações e ações discutidas e encaminhadas pelo plenário, bem como “articular segmentos sociais, agentes institucionais e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial. Essa instância só pode ter na sua composição organizações que façam parte do Plenário” (SDT/MDA, 2010, p. 12).

Essa instância é composta, atualmente, por oito coordenadores: Coordenador Geral, Vice coordenador; Coordenador Financeiro; Coordenador Secretário, Coordenador Técnico; Coordenador de Comunicação; Coordenador de Meio Ambiente e Coordenador de Mulheres.

As reuniões, segundo o regimento interno, devem ocorrer mensalmente. E de fato observou-se que, desde o início, excetuando o período da paralisação do território (2014) a mesma tem buscado efetivar esses encontros.

Porém, principalmente no último ano, observa-se uma menor participação de alguns coordenadores e isso demonstra o enfraquecimento da estrutura. E essa pouca participação é reflexo do desestímulo geral e da falta de realizações de ações concretas.

De qualquer forma, observa-se que essa instância tem um grande grau de importância para o processo, pois o simples fato das reuniões ocorrerem de forma regular demonstra a intenção de continuidade e o comprometimento de pessoas que acreditam na gestão social no processo de desenvolvimento do território. A sua atuação (ou não) influencia diretamente na dinâmica de desenvolvimento de ações no território, bem como, no ânimo e envolvimento de seus atores sociais.

Porém, o inverso também ocorre e a sua atuação (ou falta dela) pode ser reflexo de como a assembleia se comporta. Havendo um desânimo, um desestímulo e uma ausência de participação, isso pode influenciar na atuação dessa coordenação. Então, temos uma via de mão dupla, onde as instâncias interagem e suas dinâmicas são

compactuadas entre si. Uma e outra precisam cumprir com seus papéis para que o todo possa funcionar, e nesse sentido, eleger coordenadores com perfil adequado é muito importante para o fortalecimento dessa estrutura.

Observa-se que, pelo menos, parte dos integrantes dessa instância são pessoas que tem estado no processo desde o início. Observa-se também, que uma estratégia utilizada pelo grupo tem sido de eleger para coordenador geral, prefeitos municipais, com dois objetivos claros, o primeiro de envolver o poder público mais diretamente no processo, considerando que esse pode influenciar os gestores públicos dos demais municípios que compõem o território, e segundo, fazer com que este contribuía mais diretamente com a participação da sociedade civil, buscando meios de fazer com que elas participem mais efetivamente das atividades coletivas: reuniões, oficinas, etc.

Há uma discussão e um consenso que é estratégico que para coordenador geral, seja eleito um prefeito... E assim todos os coordenadores têm sido prefeitos municipais, mas são eleitos através do voto, assim como todos os outros coordenadores. (C7, representante do poder público (secretaria de saúde) – Recursolândia).

O coordenador geral pode e deve ser escolhido de várias formas, né. Pela questão de articulação, se é uma pessoa bem articulada, dentro da rede de municípios, ou pela questão que isso influencia muito as pessoas tá ocupando um cargo no poder público e se interessa pelo fato de ser melhor de acesso, melhor de se articular com outros prefeitos, né? (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do Tocantins).

Apesar do cuidado e preocupação com o perfil dos coordenadores, sempre há a possibilidade destes não corresponderem às expectativas dos membros do colegiado, como demonstra a fala de um dos membros da própria coordenação:

(...) Cada gestor faz uma gestão diferenciada da outra. O primeiro, a gente percebe que ele fez uma gestão mais dinâmica, mais participativa, né. Ele atuava mais na convocação, nas assembleias do território, ele dominava mais a situação da gestão do território. O segundo já fez pouco, fez mais descaso na gestão e o terceiro está razoável. (C2, representante do poder público (Secretaria de Administração) – Palmeirante).

Assim, o território Nordeste do Tocantins já teve três coordenadores, com perfis específicos e, segundo os entrevistados, isso tem influenciado na dinâmica de atuação do território, tendo se apresentado em alguns momentos mais forte como no caso da primeira coordenação, que tinha um perfil de agregador e que interessava-se pela

articulação entre os municípios para resolver problemas conjuntos e na participação de todos no processo, retratou o melhor momento do território.

O segundo que não tinha o perfil adequado, não se apropriara do conhecimento necessário sobre a política territorial e nem sobre o próprio território. De certa forma complicou o processo. Assim, observa-se que a coordenação tem um papel essencial na consolidação desse processo, pois para conduzir uma estrutura dessa natureza é preciso “vestir a camisa”, comungar das mesmas ideias, ser dinâmico e acreditar naquilo que está se propondo.

Apesar da estratégia de se ter como coordenador geral, um prefeito, observa-se que a forma de escolha é democrática e o grupo tem uma preocupação que haja representações mais ou menos igualitárias entre sociedade civil e poder público, entre homens e mulheres, bem como representações de vários municípios,

Ah! o presidente é escolhido através de eleição, onde os prefeitos e o pessoal (membros) do conselho territorial se unem, se juntam, fazem uma reunião e decide aquele que tem importância... condições de se tornar presidente, lança seus votos para candidatura e é eleito...faz a eleição...”. ... (Geraldo, representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante). (...) pode ser também uma pessoa da sociedade civil organizada. Tudo isso depende muito da questão e do perfil que se enquadra. Tem que ser uma pessoa que realmente “teja” interessada no desenvolvimento da região. Não adianta pegar qualquer pessoa e colocar como coordenador, que não conhece nem o que é território, né. É preciso conhecer. Assim, é escolhido por votação. Todos podem ser candidatos e há a votação e o mais votado dentre os conselheiros fica sendo o coordenador (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do Tocantins).

Através da manifestação da assembleia geral, né. Então, todos os integrantes, seja da sociedade civil ou da esfera pública colocam os seus nomes e ali são escolhidos a coordenação e os demais cargos do colegiado (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Assim, mesmo levando em consideração o que já foi exposto sobre a eleição dos coordenadores, o mais importante, é que a escolha/seleção respeite o que está disposto no regimento interno¹⁸.

18 Regimento Interno do Colegiado Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Nordeste do Tocantins. Capítulo I. Art. 4º Haja vista a situação de paridade do colegiado e de que a eleição da coordenação é feita por votação de todos os membros, o principal critério de composição da coordenação está relacionada com o perfil do coordenador, o qual deverá ter disponibilidade e disposição para o exercício de suas funções e ter habilidade para o cargo para o qual está sendo eleito. Parágrafo único: No entanto, ressalvada a questão do perfil, a assembleia, deverá primar pela representatividade, defendendo nomes que representem tanto a sociedade civil como o poder público, bem como, a representação de vários municípios que compõem o território.

5.2.1.3 Câmara de Inclusão Produtiva

Embora na estrutura anterior houvesse um núcleo técnico que segundo C5 (representante da sociedade civil), o “objetivo é elaborar projetos para captação de recursos”, nessa nova configuração, em vez de rearticular o núcleo técnico foi criada uma estrutura com função semelhante: Câmara de Inclusão Produtiva - CIP, a qual segundo a conselheira C3 (representante do poder público) “a gente tá aguardando a questão do regimento, a criação do regimento para ser aprovado (...) para que a gente possa se articular para 2017”.

Essa câmara tem função semelhante ao (anterior) núcleo técnico, ou seja:

É uma instância de apoio ao Colegiado Territorial devendo ser composto por representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil. Essa instância pode ter na sua composição organizações que não fazem parte do Plenário do Colegiado Territorial, que poderão ser convidadas de forma permanente ou para participarem em momentos específicos que o Núcleo demandar. (SDT/MDA, 2010, p. 13).

No caso do Território Nordeste do Tocantins, essa instância, formada (inicialmente) em 2012, apesar de ter algumas representações de uma instituição pública de ATER, só pôde contar com representantes técnicos das próprias prefeituras municipais. Assim, apesar desse grupo ter buscado desenvolver várias atividades no período como: realização do estudo sobre o plano de desenvolvimento, priorização de ações, curso de elaboração de projetos e até iniciou um banco de projetos para o território, também não se estabeleceu, porque todas essas ações foram subsidiadas pelas prefeituras, as quais não vendo retorno, desistiram de apoiar a iniciativa.

Observamos que um dos problemas é negociar com as empresas/instituições a indicação de um técnico para essa participação. Como não há uma pactuação de como vai ser a disponibilidade dessa pessoa, acaba que este fica tendo um trabalho a mais, além do que ele já exerce na empresa/instituição. E essa “sobrecarga” de certa forma é fator de desmotivação dessas pessoas, dificultando a participação, a permanência, o comprometimento e atuação dos técnicos nesse processo.

Muitos técnicos até se disponibilizam a participar, mas as suas instituições e organizações precisam arcar com os custos dessa participação, o que muitas vezes não tem sido garantido pelas mesmas. Assim, verifica-se um equívoco na articulação e negociação e na efetivação dessa relação de parceria com essas instituições. Percebemos isso, tanto com a primeira conformação do núcleo técnico, como com a criação da câmara de inclusão produtiva, realizada em 2016 que observamos, apresenta os mesmos problemas e, portanto, fadada a não funcionar como seria a expectativa da SDT.

5.2.1.4 Comitê de Mulheres

Os comitês são espaços de discussão formais, vinculados aos colegiados territoriais, que tem por objetivo incentivar a participação popular na definição de ações que atendam demandas específicas, mas podem ser incorporadas pelo colegiado como demanda coletiva do Território Rural. Assim, a presença dos comitês no interior dos colegiados territoriais é importante, na medida em que eles incentivam o protagonismo, a participação e o controle social de mais pessoas nos Territórios Rurais.

Os comitês e câmaras contribuem, inclusive, com a ampliação da presença de mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais na gestão social dos territórios rurais, público prioritário do PRONAT e que, historicamente, sempre esteve afastado das decisões sobre os investimentos e melhorias em suas comunidades, como indicam os documentos a SDT

As câmaras temáticas devem ser “formadas a partir da demanda ou do colegiado em debater algum problema ou específico ou abrangente do processo de desenvolvimento e geralmente possuem um caráter permanente; (ex.: juventude, gênero, demarcação de terras (indígenas e quilombolas), ater, crédito, regularização fundiária, entre outros)”, assim como os comitês setoriais devem ser formados “de acordo com os grupos de identidade/afinidades existentes no território com o objetivo de fortalecer a articulação dos segmentos sociais historicamente fragilizados ou grupos sociais diversos, que se reúnem para além do Plenário e geralmente possuem um caráter mais permanente; (ex.: jovens, mulheres, indígenas, quilombolas, extrativistas, grupos produtivos(cadeias), entre outros); (SDT/MDA, 2010, p. 14).

Nesses termos, observa-se a grande importância da criação desses comitês e câmaras, as quais podem ampliar o campo de atuação e ação, considerando a multidimensionalidade do desenvolvimento, contribuindo com a pluralidade dos atores envolvidos, com o aumento da capilaridade do programa e fazendo cumprir o princípio da gestão social, uma vez que amplia a participação, tanto da sociedade civil, como do

poder público, agregando novos sujeitos na estrutura de gestão idealizada para promover o desenvolvimento territorial.

Porém, no Território Nordeste do Tocantins essa discussão ainda está em estágio inicial, não possibilitando fazer uma análise dos resultados dessas instâncias no fortalecimento da gestão social no território.

O comitê de mulheres, por exemplo, iniciou seu processo de discussão com a atuação do projeto Nedet, porém, apesar de ter havido a formação do grupo inicial, e da ata de constituição não se avançou nesse processo de constituição, sendo necessário ampliar e fortalecer essa instância.

Aliás, a observação participante, permitiu diagnosticar que essas duas instâncias (câmara de inclusão produtiva e comitê de mulheres) tiveram seu processo de criação iniciado, mas a maioria dos participantes (ainda) são os mesmos atores que já participam do colegiado (no plenário), não se configurando em inserção de novos e mais atores nesse processo.

Ainda assim, consideramos que foi dado um primeiro passo rumo a efetivação dessas instâncias que agora vão precisar de apoio para se estabelecerem e consolidarem. A questão é: com o fim do projeto Nedet e a paralisação do programa no âmbito federal, como se dará a continuidade desse processo, que no caso do Território Nordeste do Tocantins se encontra em estágio inicial, considerando que apenas no último ano recebeu apoio institucional, através da SDT/MDA? Mas essa é uma questão para outros estudos.

5.2.2. Normativas

Para orientar o funcionamento dessa estrutura, o colegiado territorial Nordeste do Tocantins conta com um regimento interno, mas, segundo os documentos, apesar de já ter sido discutido e aprovado em assembleia geral, ainda não foi registrado. Na ata da assembleia geral de junho de 2016, observa-se que esse instrumento foi novamente discutido e foram propostas alterações, as quais deverão compor o documento, que em seguida deverá ser registrado em cartório.

Além desse regimento interno, o território conta com o Plano Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável - PRDS, elaborado através do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável - PDRS. A exemplo da estrutura que foi construída com base em orientações da SDT/MDA, esse documento, foi também elaborado aos

moldes do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS e tem como os principais objetivos:

Apresentar uma visão geral da situação atual da região (diagnóstico) e a partir dele propor programas de desenvolvimento para alteração dessa realidade diagnosticada (Plano de Ação). Com o documento elaborado sensibilizar os gestores públicos sobre a importância do rural e da agricultura familiar; e alimentar as novas decisões dos mesmos. E, tende a ser uma ferramenta que proporcione condições efetivas para melhor formular as intervenções das políticas públicas, constituindo-se em um importante instrumento de desenvolvimento para a Região Nordeste do Tocantins. (PRDS/SEPLAN, 2011, p.9).

Assim, esse plano pode proporcionar ao colegiado o conhecimento mais aprofundado da realidade do território, conferindo-lhes melhores condições de interlocução com os órgãos da administração pública, no encaminhamento das prioridades do território.

Além disso, existem as atas, elaboradas em cada assembleia, em reuniões de cada instância, as quais se constituem nos principais documentos orientativos das ações do colegiado.

Como pode ser observado, o território conta com uma estrutura de gestão, porém, a criação dos espaços e normas não garantem uma participação efetiva da sociedade e do poder público na condução da gestão social do processo de desenvolvimento do território.

Assim, considerando que a proposta do PRONAT está fundamentada na perspectiva de contribuir para a participação efetiva da sociedade na proposição e controle de políticas públicas para o desenvolvimento territorial, buscando maior efetividade da gestão pública é importante, além de se observar a criação e funcionamento dessa estrutura, verificar também os processos de discussão no interior das mesmas, a articulação com outras institucionalidades, etc.

Nesse sentido, a próxima seção trata da análise da gestão social, considerando principalmente esse processo participativo no colegiado territorial, observando a diversidade e pluralidade dos atores sociais, e a avaliação que os participantes têm do colegiado, com o intuito de perceber a apropriação pelo espaço de gestão social territorial e a efetivação da democracia participativa.

5.3 ANÁLISE DE DADOS: IDENTIFICANDO AS CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO SOCIAL NO COLEGIADO TERRITORIAL NORDESTE DO TOCANTINS

Dada à configuração básica da estrutura de governança demonstrada no item anterior, foi feita a pesquisa de campo, cuja linha mestra que guiou a análise para captar o grau de participação cidadã no Território Nordeste do Tocantins foram às respectivas categoriais e critérios sistematizados por Villela (2012) e as características da gestão social estabelecida por Cançado, Pereira e Tenório (2011) de acordo com a tabela 05.

Essa tabela corresponde uma composição de um modelo de avaliação dos processos decisórios participativos feitos por estudiosos do PEGS, que estabelecem os critérios de análise da cidadania deliberativa, uma reprodução de um método de análise preliminarmente elaborado por Marc Parés e Carola Castellà no IGOP/DCPDP/UAB e as características da gestão social delimitada por Cançado Pereira e Tenório também com base em resultados dos estudiosos da gestão social.

Ou seja, é um modelo feito a muitas mãos, resultados de acúmulos de anos de estudo e por isso consideramos um instrumento de avaliação muito importante para o nosso objeto de estudo.

Tabela 05 - Relação entre os critérios de análise para Cidadania Deliberativa e as características da Gestão Social.

Villela (2012)		Cançado, Tenório e Pereira (2011)
Categorias	Critérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	Transparência e Inteligibilidade
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	Transparência e Inteligibilidade
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.	Dialogicidade; Entendimento
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.	Tomada de decisão coletiva sem coerção; Dialogicidade
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento

Villela (2012)		Cançado, Tenório e Pereira (2011)
Categorias	Crítérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	Transparência e Inteligibilidade
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	Entendimento; Dialogicidade
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	Entendimento
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	Tomada de Decisão coletiva, sem coerção
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	Tomada de Decisão Coletiva sem Coerção; Entendimento
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	Tomada de Decisão Coletiva sem Coerção; Entendimento
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção

Villela (2012)		Cançado, Tenório e Pereira (2011)
Categorias	Crítérios	Característica da Gestão Social a ser identificada
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	Tomada de Decisão coletiva, sem Coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	Entendimento

Fonte: Cançado, Pereira e Tenório (2015, p.191-193)

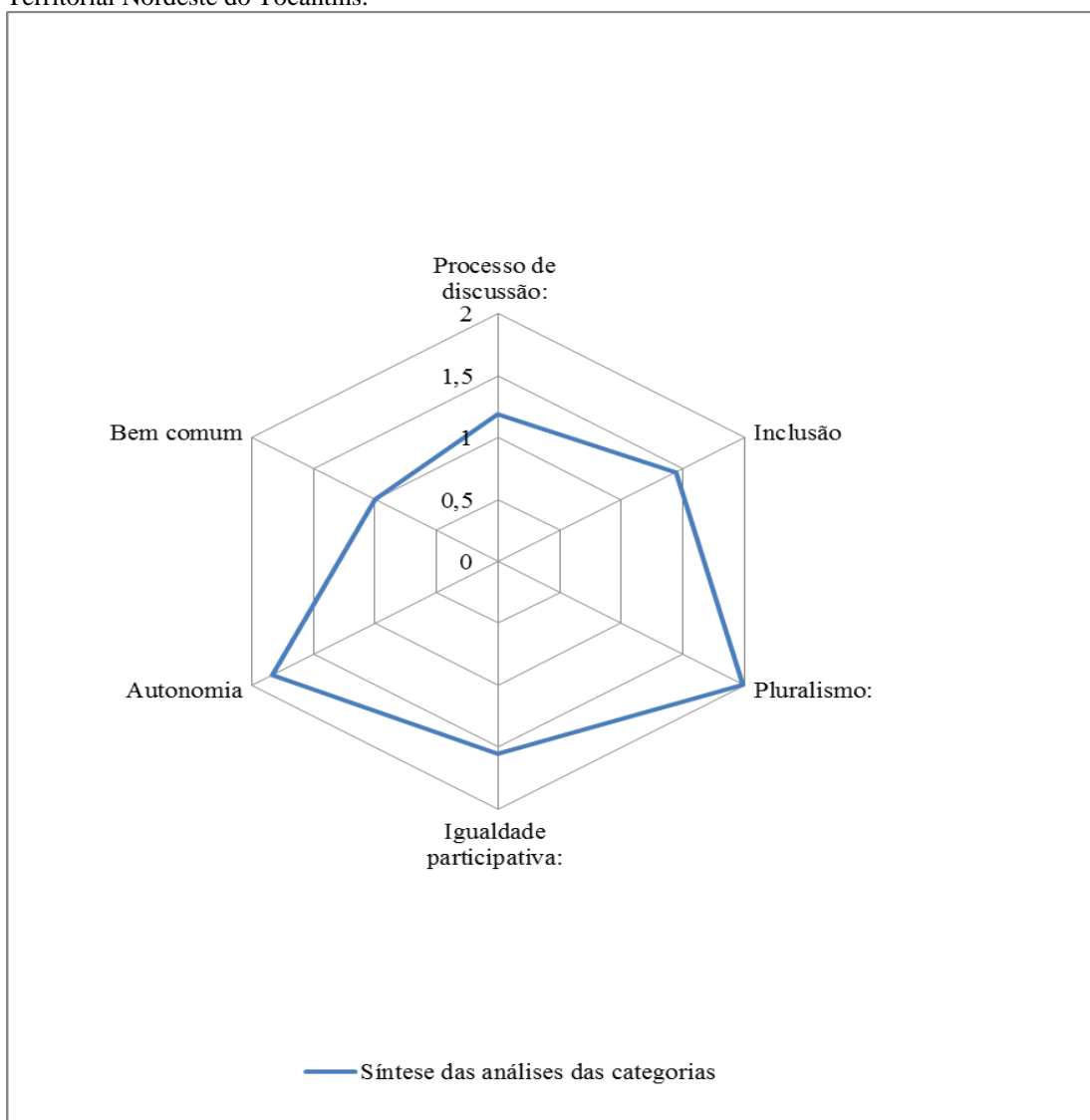
Assim, a análise da participação cidadã no colegiado territorial abrangerá todas as categorias e seus respectivos critérios de análise, a partir dos resultados observados nos gráficos 01 e 02. Tendo como base os resultados dos critérios, foram identificadas as características de gestão social, delimitadas no gráfico 03.

5.3.1. Analisando categorias e critérios da participação cidadã

De forma geral, os dados das figuras 01 e 02 demonstram que praticamente todos os critérios e, por conseguinte, todas as categorias estão presentes na estrutura de governança do Território Nordeste do Tocantins, sendo necessário avaliar essas informações e entender como essa participação se dá de fato no âmbito do território.

Nesse sentido, para melhor compreensão, a análise vai ser feita considerando cada categoria e seus respectivos critérios, de forma individualizada. Essa associação, segundo Villela (2012, p.40) “tem a finalidade de contribuir na avaliação em questão”.

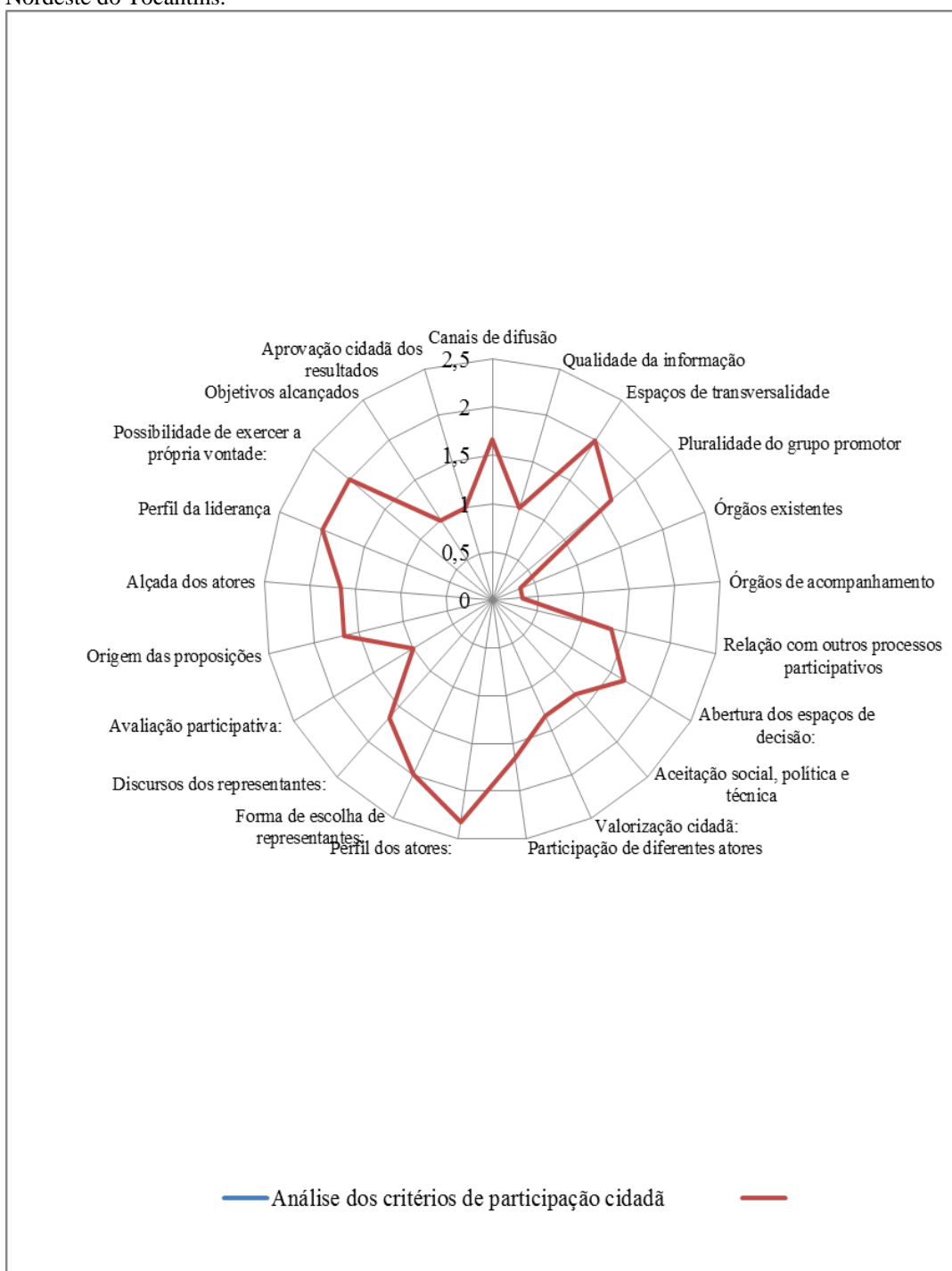
Gráfico 01 – Representação da análise das categorias de participação cidadão no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados da pesquisa.

O gráfico 01, demonstra os valores das categorias, considerando-se a média dos valores dos critérios correspondentes a cada categoria. E o gráfico 02, demonstra os valores de cada critério, de acordo com a análise dos documentos, entrevistas, questionários e observação participante, cujas tabelas de tabulação se encontram nos anexos desse documento.

Gráfico 02 - Representação da análise dos critérios de participação cidadão no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados da pesquisa

O resultado da análise desses dois gráficos acima são apresentados abaixo de forma associada, os quais demonstram os critérios que contribuem para elevação de cada categoria, e/ou os critérios que puxam essa categoria para baixo.

5.3.1.1 Processos de discussão

Entender o processo de discussão é, de acordo com Villela (2012, p. 40) “fundamental nos processos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução das políticas públicas” como no caso do colegiado territorial Nordeste do Tocantins, que representa um canal de abertura para a participação social nesse processo de tomada de decisão.

Essa categoria apresenta uma baixa intensidade no colegiado e dentre os critérios que se apresentam com intensidade um pouco mais elevada e que eleva a intensidade da categoria são: espaços de transversalidade, pluralidade do grupo promotor e canais de difusão. Os demais critérios: órgãos existentes, órgãos de acompanhamento e qualidade da informação, apresentam baixa intensidade e puxam para baixo essa categoria.

Os *canais de difusão*, segundo os entrevistados existem, mas precisam melhorar, principalmente, com relação à difusão e comunicação externa, uma vez que eles acreditam que a sociedade ainda não tem conhecimento do programa e da existência do próprio território.

Com relação à comunicação interna, entre os próprios conselheiros e os órgãos representados, a maioria dos entrevistados, tanto do poder público, como da sociedade civil, acreditam ser boa comunicação, mas, que pode ser melhorada.

Nós temos um grupo (...), ele procura articular com os outros municípios através de telefone, através de informações na internet, através do *whatsapp* e, também, através de e-mails. A gente procura divulgar no máximo possível. (C 1- representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Porém, com relação à comunicação externa, apesar de ter sido citado a existência de alguns canais de comunicação “algumas vezes, nós também divulgamos através do jornal (...) ultimamente foi criado o blog que também é divulgado as ações do território nesse blog”. (C 1 - representante da sociedade civil (STTR) - Itapiratins),

A maioria garante que não existe comunicação e por isso a sociedade não conhece o território:

(...) É... os meios de comunicação, eles são direcionado, exclusivamente, aos integrantes, né. Talvez isso seja, também, uma deficiência nossa. De repente a gente tem que ter uma extensão maior nesse sentido. Até para uma participação mais qualificada dentro do Território (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) - Pedro Afonso)

Ó, talvez isso seja uma falha porque quando a gente articula as reuniões (...). Elas são direcionadas para as pessoas do conselho e depois logicamente... é... os resultados são mais para as pessoas ligada a área rural (...). Nós já até marcamos reuniões pela rádio. A gente articulou pela rádio... mas os resultados não é mostrado para a comunidade. (...) realmente é uma falha de poder mostrar para comunidade o que está sendo feito na área rural.(C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Assim, os critérios de canais de difusão e qualidade da informação apesar de não ser de todo ausente, apresentam muitas deficiências, principalmente com relação à comunicação externa. E os atores sociais demonstram conhecimento de que isso é uma grande falha, pois não favorece a visibilidade do território; impede o conhecimento do território pela população e a consequente ampliação e inclusão de novos atores.

Em suas falas deixam clara a necessidade de se melhorar à qualidade da informação a partir da utilização de mais e melhores canais de difusão. Ao mesmo tempo, entendem que o problema não está só nos meios e forma de comunicação, e sim com o que se comunica. Ou seja, para melhorar a visibilidade do território é necessário, segundo os entrevistados:

Ser feita uma ação no território e que essa ação tem que ser divulgada. Precisa ter veiculação para que a população tenha conhecimento de que ali é uma conquista do território, aquela conquista para cidadania. (C2, representante do poder público (Secretaria de Administração) – Palmeirante).

(...) Acho que falta divulgação mais do território e falta ações concretas do território. Falta mostrar trabalho, fazer as coisas acontecerem para que as pessoas tenham conhecimento que esse território serve para levar o desenvolvimento às regiões. (C6, representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante).

Assim, o colegiado territorial precisa investir no processo de comunicação, qual ganha maior importância por este modelo de desenvolvimento ser participativo, e a informação adequada, no momento oportuno pode contribuir na qualificação do processo de participação, por conseguinte para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural.

Com relação ao critério *espaço de transversalidade*, o critério com maior intensidade dentro dessa categoria constata-se que a própria composição do colegiado congrega vários setores. Porém, embora se perceba algumas discussões sobre educação, sobre saúde, o que prevalece são os setores de agricultura e meio ambiente.

(...) a conversa do território está mais focada para a agricultura. (...) a maioria dos representantes dos municípios que estão lá ... é... tanto do poder público, como sociedade civil é ligado a agricultura ou é ligado ao meio ambiente. (...) nas assembleias nas reuniões, a gente discute muito a questão da agricultura em si ... pouco se fala da questão da saúde. Da educação já se levantou muitos assuntos com relação a isso, por conta da educação do campo. Deveria abrir ... as discussões agora pra saúde, pra educação e pra própria infraestrutura também. Assim, como a gente conseguiu criar o núcleo das mulheres. Eu acho que isso também já foi um avanço com relação a esse núcleo, a questão das discussões que foram levadas, né. (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Apesar do potencial do colegiado em se constituir como um espaço de interação, onde diversos setores, dimensões e temas possam ser integrados, o colegiado territorial Nordeste do Tocantins, ainda não constitui em um espaço de transversalidade de forma concreta. Mas, é inegável que a presença dos diversos atores sociais e as iniciativas de constituição de câmaras temáticas e comitês setoriais, como o comitê de mulheres (citado pela conselheira Rosângela), são indicadores bastante positivos da intencionalidade de se congregar vários setores e temas no âmbito do colegiado, o que deve contribuir para o fortalecimento da gestão social no território.

Torna-se importante, então fomentar e fortalecer estas iniciativas, bem como estimular a interação entre institucionalidades e setores diversos tanto no sentido de consolidar esse espaço de transversalidade, favorecendo a troca de informações e ideias, o aumento da participação, bem como a diversidade e **pluralidade do grupo promotor**, critério importante defendido também pela SDT/MDA:

Além da diversidade de atores sociais é necessário considerar a pluralidade de concepções e representação de interesses, de modo a fortalecer os mecanismos de gestão social, que trazem aos colegiados concepções ou visões distintas (complementares ou divergentes) para que se negocie entendimentos e acordos sobre os rumos do desenvolvimento do território (SDT/MDA, 2010, p. 10).

Observa-se, através das falas que o colegiado busca garantir essa pluralidade a partir da sua composição, considerando-se a obrigatoriedade de se inserir as representações tanto do poder público como da sociedade civil, considerando ainda o maior número de organizações e instituições nesse processo.

No Conselho são é ... tantos do poder público, e tantos da sociedade civil e são... é ... pessoas que estão ligadas a essas questões voltadas para o desenvolvimento da região, tem uma atenção mais voltada para nós (rural), aí entra o pessoal do sindicato, de associações e do poder público que também tem que ter, né. (C5 representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria – TO).

O Conselho do território é formado por 14 municípios, cada município possui representantes indicados pelo prefeito e também conselheiros indicados pela sociedade civil, às entidades da sociedade civil indicam seus conselheiros também. (C2, representante do poder público (Secretaria de Administração) – Palmeirante).

Geralmente são distribuído às vagas, tanto para a sociedade civil, quanto para o governo. Aí nós fomos indicados, tanto eu, como a secretária Rose de desenvolvimento econômico e meio ambiente para representar o município de Pedro Afonso, como poder público (...) e a sociedade civil foi através, no mesmo formato, né, solicitando a indicação de entidades. (C4 representante do poder público (prefeitura) – Pedro Afonso).

Porém, apesar de se verificar que o colegiado há em tese, uma conformação plural, haja vista a diversidade de atores/organismos que o compõe como STTR, associações de agricultores familiares, cooperativas de agricultores e de meio ambiente representando a sociedade civil organizada e prefeitos municipais, secretários de meio ambiente, de agricultura, de administração, de saúde e ATER pública, representantes do poder público, foram detectados alguns problemas com relação a essa pluralidade.

Primeiro com relação à diversidade de atores, uma vez que denota nessa composição ausência de jovens, bem como, a baixa participação de indígenas nessa estrutura, pois apesar da presença de representação indígena nas atividades do colegiado, ainda não abrange o conjunto de povos indígenas do território. Observou-se também a ausência de representantes de setores de empresários, sendo basicamente representações ligadas à agricultura familiar.

Além disso, com relação ao poder público, este está representado basicamente pelo poder executivo, embora se tenha presenciado a presença de vereadores em determinadas atividades.

Com relação à diversidade dessas representações, esse tema será melhor discutido no item posterior sobre a categoria pluralismo.

Outro problema com relação a esse critério é que essa representação plural não abrange toda a extensão territorial, sendo que falta essa representação de vários municípios que compõem o Território Nordeste do Tocantins. E isso tem sido um dos grandes gargalos para a gestão social do território, segundo os próprios entrevistados.

(...) Na verdade isso eu considero como um dos maiores gargalos na participação do conselho, no caso do nosso território. São 14 municípios e há uma participação pequena. São poucos os municípios hoje que estão interessados em participar (...). Um grande desafio seria essa participação, ela é fundamental, porque se há ações a serem desenvolvidas em 14 municípios, tem que ter a participação dos 14 municípios. (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Olha, Antônia, falando a verdade, a sociedade civil (...), tem mais a vontade (pausa) porque tem algumas pessoas do poder público (pausa) os prefeitos deixam de mandar as pessoas que até tem vontade nos municípios de participarem, mas os prefeitos por não acreditarem (...) nessa política pública, eles não mandam as pessoas para participarem inclusive tem os secretários, tem pessoas da gente que faz parte do conselho (CMDRS), que tem vontade de discutir essa política mas, os próprio gestor do município impedem que isso aconteça. (C1, representante da sociedade civil (STTR) - Itapiratins).

Com relação aos critérios **órgãos existentes e órgãos de acompanhamento** são os critérios com menor intensidade dentro dessa categoria.

No que refere a órgãos existentes constatou-se que, excetuando os vários conselhos setoriais existentes no âmbito dos municípios, a região correspondente ao território não contava com nenhum órgão que correspondesse a uma estrutura colegiada de proposição e acompanhamento de políticas em nível regional que pudesse ser utilizada. Com a instalação do Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins, criado com propósito de ser órgão de proposição e acompanhamento de políticas públicas de desenvolvimento territorial, houve o acompanhamento eventual da SDT, através da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário - DFDA do Tocantins e de projetos elaborados com essa finalidade como o projeto Nedet, que foi implementado pela Universidade Federal do Tocantins e acompanhou por certo período o colegiado territorial.

A sua **relação com outros processos participativos**, é previsto nos documentos da SDT/MDA, que entre outras coisas visa “contribuir para a integração territorial e articulação intermunicipal buscando estabelecer relações horizontais de cooperação que favoreçam o processo de desenvolvimento rural sustentável” (SDT/MDA, 2010, p. 7).

Porém, enquanto os representantes do poder público apontam essa relação do colegiado territorial com outros processos participativos:

“Tem essa relação hoje com o CMDRS. Tem essa relação com os secretários de meio ambiente, com as secretarias com foco na agricultura. Há a conversação permanente dentro do território. Evidentemente que há aqueles municípios que tem um interesse maior e há os municípios que tem interesse

menor”. (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

“Mais ou menos, basicamente com os CMDRS, pelo menos com os que funcionam”. (C7, representante do poder público (Secretaria de Saúde) – Recursolândia).

Tem tido diálogo, até no sentido de buscar informações, trocar ideias, né. Buscar parcerias. (C2, representante do poder público (secretaria de administração) – Palmeirante).

Olha, (...) eu vou falar por Pedro Afonso, né. O pessoal do conselho do CMDRS conhece o território. O da saúde também. Já levei demanda para o conselho do território (...), o de assistência social ainda não, mas o CMDRS e o... o da saúde já está fazendo o diálogo com o território (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Os representantes da sociedade civil percebem de forma diferente:

Acho pouco diálogo com outros conselhos... acho que a agricultura deveria ter uma integração maior com o meio ambiente, né. (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria - TO).

Até hoje não tenho percebido essa discussão, não... Entre o conselho territorial e outros conselhos não. (C6, representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante)

Assim, observa que não há um consenso com relação essa articulação entre processos participativos, embora os dados demonstrem que há uma relação com conselhos municipais, embora isso não ocorra de forma sistemática e a partir de uma orientação colegiada. Essa relação acontece mais de forma individualizada, principalmente porque a maioria dos membros do colegiado territorial participa de outros fóruns de discussões como conselhos de educação, de saúde, de assistência social, etc., fazendo eles próprios essa ponte entre o colegiado e essas instâncias.

Na realidade, essa relação é identificada, principalmente, com os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável - CMDRS¹⁹, uma vez que é o conselho ligado a agricultura familiar em cada município e possui um papel na proposta de desenvolvimento territorial.

O CONDRAF (2005, p. 5) através do trabalho do Grupo Temático “Institucionalidade para Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável”,

¹⁹ O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável é um órgão de caráter consultivo e/ou deliberativo que deve ser criado por lei municipal, tendo como finalidade estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de desenvolvimento das atividades agropecuárias do município e assessorar a gestão da política municipal de desenvolvimento rural sustentável.

analisou uma diversidade de estudos sobre as experiências vivenciadas, principalmente, pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) com objetivo de construir referências para a implantação e fortalecimento das institucionalidades de gestão social das políticas públicas de desenvolvimento rural. O resultado desse estudo subsidiou a criação das resoluções 48 e 52 do CONDRAF

que propõem, respectivamente, diretrizes e atribuições para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos seus diferentes níveis de atuação, e aprova recomendações do CONDRAF para as institucionalidades territoriais de desenvolvimento rural sustentável (SDT/MDA/CONDRAF, 2005, p. 5).

O CMDR, segundo Zani (2010, p. 60) “foi responsável por introduzir a perspectiva da participação social no meio rural, e conforma a base institucional de gestão social de que se valem os Territórios Rurais”. E, no caso do Território Nordeste do Tocantins, os CMDRS são responsáveis por indicar os representantes da sociedade civil para o colegiado territorial.

Porém, a relação entre esses espaços colegiados poderia ser mais profícua se estes cumprissem com a sua função em cada município e o resultado dessa ação fosse articulado com o colegiado territorial, criando condições para um desenvolvimento rural articulado e a partir de especificidades locais.

Mas, apesar dessa importância dos CMDRS para o desenvolvimento territorial, observa-se a falta de apoio de base a esses conselhos, garantindo o seu fortalecimento, e, conseqüentemente o fortalecimento da própria política. Na realidade o que se percebe é certa negligência com relação à formação dessa base nos projetos e apoio aos territórios, mas precisamente no projeto Nedet, onde não foi observado ações nessa direção.

Nesse sentido, os entrevistados entendem que é importante

Fortalecer os CMDRS, trabalhar todos os municípios. Ter maior participação de pessoas que é representação de cada município. Que possa trazer informações e ao mesmo tempo levar resultados (...) para que possa interagir, porque o território é uma instância maior, então tem que ter essa base nos municípios para poder ter maior participação no território. (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Além dessa relação com o CMDRS, observou-se que há ações no sentido de fomentar a integração de secretarias como a de agricultura e a de meio ambiente, onde

houve a proposta de se criar redes entre os municípios, a partir da união dessas secretarias para discussão e solução conjunta de problemas comuns, bem como a discussão sobre a criação de um consórcio territorial.

Observou-se também, outros momentos relacionais como a realização das conferências que envolvem um número bem maior de participantes e com poderes de decisão, como ocorreu com a Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) em 2013 e a conferência de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), em 2016.

Em fim, existe uma relação que está sendo construída e que precisa ser intensificada tanto entre os municípios, como com outros espaços na esfera estadual como a Rede de Colegiados²⁰, por exemplo. Mas, para que isso possa acontecer é preciso trabalhar as deficiências analisadas nos critérios de participação cidadã, principalmente, no que se refere ao entrave (já mencionado) que a participação de apenas parte dos municípios, problema esse que permeia todas as categorias em análise e, portanto um dos principais desafios para o fortalecimento da gestão social do território.

Assim, os dados apontam que a categoria **processo de discussão** está presente no colegiado territorial Nordeste do Tocantins, mas que precisa melhorar bastante, considerando-se a elevação da melhoria em todos os critérios, principalmente os canais de difusão e qualidade da comunicação com vistas a dar maior visibilidade ao território, bem como, os espaços de transversalidade e a relação com outros processos participativos, os quais contribuirão com a melhoria do critério pluralidade do grupo promotor e ao mesmo tempo fortalecerão o colegiado como órgão de acompanhamento ao processo de desenvolvimento Rural sustentável do território Nordeste do Tocantins.

5.3.1.2 Inclusão

Em linhas gerais, inclusão diz respeito à “incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas”, (TENÓRIO et al, 2008, p.11). Nesse sentido, ela contribui no entendimento da dinâmica

20 A Rede Nacional de Colegiados Territoriais, criada a partir da articulação destas institucionalidades, nasce vinculada a consolidação de uma nova concepção de desenvolvimento rural sustentável e solidário, com enfoque territorial¹¹, acentuando princípios como a sustentabilidade, a pluralidade, a diversidade, a democracia participativa e a solidariedade (<http://redesudeste.blogspot.com.br/p/carta-de-principios-da-rede-nacional-de.html>).

deliberativa do colegiado territorial e a apropriação desse atributo pelos espaços criados para essa participação, o que pode remeter ao caráter inclusivo do próprio PRONAT que deve “contemplar as questões de gênero, raça, etnia e geração, de modo que a diversidade de atores sociais do território, bem como a diversidade de organizações que representa seus interesses e demandas, se sinta e esteja, de fato, representada” (SDT/MDA, 2010. p.10).

Essa categoria também, apesar de sua existência, apresenta baixo grau de intensidade, embora um pouco maior que a categoria processo de discussão. Os três critérios apresentam notas semelhantes, sendo que todos precisam melhorar igualmente no sentido de elevar essa categoria a um grau de intensidade maior no colegiado, visto a importância dos mesmos para o processo.

O critério **abertura de espaços de participação** é, segundo Vilella (2012) como se “dá “voz” e inclui atores sociais. E, no caso do PRONAT, observa-se uma preocupação com esse critério ressaltado por Abramovay:

A instituição de espaços de participação social no âmbito das políticas de desenvolvimento rural pretende dar voz aos segmentos populacionais menos favorecidos, de forma que pudessem estabelecer vínculos de cooperação para melhorar sua inserção social, isto é, permitissem sua participação em processos sociais e econômicos dos quais se encontram excluídos. (ABRAMOVAY, 2005, p. 72).

Nesse sentido, o colegiado territorial Nordeste do Tocantins, objeto desse estudo é em si próprio um *espaço de participação*, o qual busca em sua configuração inserir o máximo de pessoas/atores no processo de discussão e proposição de políticas públicas para o território, buscando inclusive ampliar a estrutura existente com a criação de outras instâncias participativas como pode ser observado no item 4.2 desse documento. E confirmado pelas falas dos entrevistados:

(...), depois de formado o conselho, é formado uma coordenação. Dentro da coordenação também a gente discute para criar os núcleos, como o núcleo de educação, núcleo técnico de elaboração de projetos, núcleo de mulheres (...) para discutir políticas de mulheres, né.(...) Hoje nós temos três instâncias formadas. Temos o núcleo que discute projetos (...) a câmara de inclusão produtiva que também discute projetos e temos, também, o núcleo de mulheres que também discute a política feminina. (C1, representante da sociedade civil (STTR) - Itapiratins).

“É foi criado (...) o grupo e mulheres né. Foi criado (...) a câmara de inclusão produtiva. É (pausa) a princípio foi criado essas duas. Já houve reuniões e agora no caso da inclusão produtiva, a gente tá aguardando a questão do regimento, a criação do regimento para ser aprovado. E já houve também algumas reuniões do grupo de mulheres (pausa) comitê de mulheres também. (C3, representante do poder público (Secretaria de agricultura e meio ambiente) – Pedro Afonso).

Observa-se então, através das falas dos entrevistados que o colegiado territorial Nordeste do Tocantins, comungando com as diretrizes da política de desenvolvimento rural tem se preocupado em ampliar a sua estrutura e inserir nesses espaços existentes e em construção, atores sociais que, historicamente, tem estado à margem desses processos de tomada de decisão coletivo, como por exemplo, a discussão da inserção de representações de povos indígenas no colegiado e nas ações como as conferências de desenvolvimento sustentável e de ATER, nas quais estiveram presentes. Bem como, a criação de espaços próprios para discussão de políticas de mulheres, mesmo estando inseridas em todos os espaços do colegiado.

Porém, em que pese o empenho de um grupo em buscar essa ampliação da participação, novamente devemos apontar a ausência de parte dos municípios como um dos pontos negativos nesse processo. E essa ausência é atribuída à falta de interesse e vontade política dos gestores municipais de parte dos municípios que compõem o território, que tem dificultado a participação da diversidade de atores de seus municípios.

(...) A primeira dificuldade que vejo assim é a falta de participação dos próprios conselheiros, eles não... é... tem muitos municípios que não incentivam os conselheiros a participar (pausa). Os conselheiros dependem das prefeitura para poder participar muitos prefeitos ainda não estão tendo esse entendimento. Acho que deveria fazer um trabalho com os prefeitos, para que eles possam entender a importância ... é... do território ... a importância do trabalhar junto e unidos e possam desenvolver. (...) assim, eu vejo que a principal dificuldade é a falta de interesse do gestor de incentivar, ajudar com recursos a participação dos conselheiros...porque os conselheiros têm vontade de participar. (C3, representante do poder público (Secretaria de agricultura e meio ambiente) – Pedro Afonso).

Outro ponto negativo, também já mencionado, está na dificuldade de inserir determinados grupos no colegiado, como no caso dos indígenas que, apesar das tentativas de inseri-los no processo e de ter se observado alguns resultados positivos, como a participação de representante dos povos Xerentes no colegiado, ainda não se

conseguiu a inserção de povos khraô, que são em maior número (bem maior) no território.

Além disso, apesar de haver uma grande representação das mulheres, há uma completa ausência de jovens no colegiado territorial.

Assim, apesar de entender que a criação de novas instâncias e cadeiras em espaços de discussões pode contribuir com a inclusão de novos atores e com o aumento da participação de forma capilarizada, elas não garantem a participação efetiva e necessária à gestão social. E a dificuldade, além de está na falta de vontade do poder público, identificada nas falas dos entrevistados, também se refere à falta de vontade individual. Ou seja, a dificuldade está vinculada, segundo Parés e Castellà (2012, p. 212), “a questão dos custos, tanto de tempo, como de recursos”, mas também, “a falta de vontade dos cidadãos em participar” que leva “a inconstâncias dessa participação, observando-se que as pessoas que participam são sempre as mesmas” (ibdem).

Considerando os desafios de “demonstrar que a participação e a eficiência são conceitos complementares. E buscar mecanismos que evitem ou reduzam os riscos citados” (ibdem) é necessário criar estratégias diferenciadas para o “incremento da quantidade e da qualidade da participação popular e direta nas decisões públicas” (ibdem), pressupondo de um lado vontade política, que é um dos entraves identificado para o fortalecimento do colegiado territorial e, de outro, preparação de base nos municípios, tanto das organizações sociais, como de conselhos municipais, fortalecendo a estratégia da participação que permita, segundo Sayago (2007, p.10) “que as comunidades superem sua condição de sobrevivência e supressões, passando a ser protagonistas de seu próprio bem-estar”.

Por outro lado, embora haja problemas com relação à participação em termos de número, de mais cidadãos/organismos inseridos no processo, constata-se que a igualdade de condições para expressão das vontades dos atores e dos grupos representados no colegiado está sendo construída com a execução do programa. E nesse sentido o critério *aceitação social, política e técnica* é identificado no colegiado, à medida que os participantes ativos buscam se integrar nas discussões e decisões que abrangem todas as dimensões, incluindo as discussões técnicas, através dos espaços criados com essa finalidade como núcleo técnico e câmara de inclusão produtiva, onde parte dos conselheiros participam correspondendo ao que Parés e Castellà, (2012, p. 223) defendem como “a necessidade dos diferentes atores assumirem sua realização e resultados” corresponde ao grau de acordo político, social e técnico.

Porém, um dos problemas observados no território é a execução do que foi delimitado. Observa-se a falta de um compromisso político-social claro, condição indispensável, segundo Parés e Castellà, para que os resultados sejam implementados e, portanto para que o processo seja eficaz.

A ausência desse compromisso político claro por parte do grupo promotor pode ser o responsável pela desmobilização do colegiado territorial Nordeste do Tocantins, situação alertada por Parés e Castellà, (2012, p. 225) “os cidadãos tendem a pensar que os resultados do processo não serão levados em conta e que sua participação é uma perda de tempo” e detectada nas falas dos entrevistados.

A gente já teve assim, mais avançado, mas ultimamente tá assim meio estagnado devido à própria política é... política de deputados, de governo, de prefeitos, né... que ela tá meio enrolada, tem dificultado mais um pouco até a credibilidade (...)a participação de governo do estado e a participação do poder público municipal tem alguns mais interessados e tem outros que estão estagnados devidamente não tá acontecendo algumas coisas que a gente queria que acontecesse (...). O conselho tem lutado para atingir os objetivos, mas a gente tem hora que... é sente que está nadando, as vezes, até contra a maré, porque as dificuldades do próprio poder político público, da esfera de governo estadual e federal, elas dificultam para que isso aconteça, porque, exatamente, eles acham que discutir lá com o prefeito, sem discutir com o povo é melhor do que tá discutindo lá, dentro do território. (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Essa situação, exposta nos dois critérios anteriores, interfere negativamente no critério de **valorização cidadã**, mas, mesmo assim, é observada a presença desse critério no colegiado territorial e acredita-se que isso se deve a interpretação dos participantes da pesquisa sobre a possibilidade concreta das pessoas participarem nas discussões, sem divisão entre poder público e sociedade civil. Ou seja, na perspectiva de todos poderem estar incluídos no processo e de terem essa participação considerada importante, desde que queiram e tenham condições para isso.

Ó, o ambiente é totalmente democrático com a participação, inclusive, hoje a manifestação mais forte parte através da sociedade civil que é o caminho, realmente. A sociedade civil que é influenciada diretamente pelas políticas públicas e que sabe exatamente onde o calo aperta. Então há uma distribuição bem equânime dentro das assembleias (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

(...) a sociedade em si ela discute, embora tenha acontecido poucas coisas, os avanços tenham sido pouco, mas a vontade que aconteçam as coisas, agente tem. (c1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Acho que a sociedade civil organizada participa bem mais que o setor público, porque acho que é a parte mais interessada (c5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do Tocantins).

Assim, apesar de haver uma valorização cidadã parcial, haja vista que, pelo menos parte dos municípios do território, busca garantir a participação dos representantes da sociedade civil, tem muitos problemas a serem trabalhados para que essa valorização se dê de forma mais efetiva.

Essa necessidade de apoio do poder público para participação se justifica devido à sociedade civil ser representada, principalmente, por organizações de agricultores familiares que não têm recursos para esse tipo de atividade. E mesmo tendo a vontade e consciência da importância de participação cidadã para o processo de desenvolvimento, não consegue arcar com os custos de seus representantes nas atividades territoriais. E, no caso do poder público, os representantes não vão por conta própria e precisam de recursos para representar a sua instituição. Assim, não havendo interesse do gestor em custear, não há essa participação, e isso é expressado claramente pelos participantes da pesquisa.

Ou seja, de um lado há o interesse em participar, principalmente de lideranças da sociedade civil, que já tem um perfil de participação, mas não conseguem custear essa participação, esse problema diminui em instâncias municipais, mas aumenta muito no caso do colegiado territorial, cujas atividades são feitas em localidades diferenciadas, que precisa de deslocamento, hospedagem e alimentação. Assim, segundo Leite et al (2008) “para garantir que todos os segmentos sociais relacionados à agricultura familiar, mesmo os segmentos menos articulados e com menos recursos (...)”, participem da dinâmica territorial do desenvolvimento no interior dos colegiados é preciso que estes grupos recebam apoio institucional.

Nesse sentido e prevendo essas dificuldades a SDT/MDA no intuito de minimizar esse problema inseriu em suas ações o apoio a essas estruturas, principalmente a participação da sociedade civil:

Defender, e apoiar o processo de organização e mobilização dos diversos segmentos sociais com maior dificuldade de acesso as políticas públicas mulheres, quilombolas, indígenas, ribeirinhos/as, extrativistas, pescadores/as, jovens, etc. - articulando ações, recursos e esforços em torno da proposta de desenvolvimento sustentável destes segmentos e garantindo sua representatividade em todas as instâncias territoriais. (SDT/MDA, 2006. p.6).

No caso do Território Nordeste do Tocantins esse apoio só aconteceu no ano de 2015-2016 e, embora tenha contribuído para rearticulação do território, inclusive com o aumento da participação da sociedade civil, não conseguiu fortalecer esse processo participativo e a categoria **Inclusão** ainda necessita de esforços no sentido de envolver as representações de todos os municípios, bem como inserir outros sujeitos que ainda não estão no processo, como mais representantes das comunidades indígenas, jovens agricultores, contemplando “as questões de gênero, raça, etnia e geração, de modo que a diversidade de atores sociais do território, bem como a diversidade de organizações que representa seus interesses e demandas, se sinta e esteja, de fato, representada” (SDT/MDA, 2010 p.10).

5.3.1.3 Pluralismo

Considerando-se que pluralismo representa a participação de vários setores e atores sociais com diferentes interesses e ideologias no mesmo processo de tomada de decisões, esta categoria “ênfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões”, Vilella (2012, p. 41).

Essa categoria é que apresenta o maior grau de intensidade nessa avaliação de participação cidadã. E a ela estão associados dois critérios que se complementam: participação de diferentes atores e perfil dos atores, sendo que o critério perfil dos atores contribui um pouco mais para a elevação dessa categoria.

Os resultados dos dados apontam que há **participação de diferentes atores** no colegiado territorial Nordeste do Tocantins, uma vez que há em sua composição, considerando as diversas instâncias, uma diversidade de organizações/instituições e atores sociais representando de um lado a sociedade civil: associações, cooperativas e STTR, havendo representações da agricultura familiar tradicional; de assentamentos de reforma agrária, indígenas, agro extrativismo, pescadores, etc. De outro, representações do poder público: prefeitos municipais; secretários de agricultura; secretários de meio ambiente; secretários de administração e também do legislativo (em menor número), além de representações de instituições públicas estaduais (também poucas), como ATER e IFTO (por exemplo).

Além disso, observa-se que a criação das outras instâncias, como as câmaras e comitês, abrem espaço para a participação individual, além de poder ocorrer em todos os momentos (as assembleias são abertas ao público) como no caso das assembleias ampliadas e de outros eventos como as conferências territoriais, já mencionadas anteriormente.

Porém, em que pese essa diversidade de atores observa-se alguns problemas referentes a essa participação, o primeiro é o fato da representação da sociedade civil apontar para um viés setorial, ou seja, no colegiado há representações apenas de grupos/organizações ligadas à agricultura família, havendo uma ausência de setores importantes para o desenvolvimento como representantes do comércio, da agroindústria ou mesmo do Sindicato Rural, haja vista ser uma região de grandes produtores de grãos.

Embora faça parte do quadro de membros do colegiado a Cooperativa Agroindustrial do Tocantins – COAPA, que representa grandes produtores da região, sediada no município de Pedro Afonso, a sua indicação se deu como representação dos pequenos agricultores, público que recentemente foram incorporadas as ações/quadro dessa cooperativa.

Com relação ao poder público, observa-se a ausência de representações das esferas estadual e federal, bem como do poder legislativo e judiciário nesse processo.

E isso impacta negativamente o processo de gestão social, visto que o pluralismo diz respeito à “multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas” (TENÓRIO et al, 2008, p.11).

Em um processo de desenvolvimento sustentável, é importante que todos os setores, mesmo que conflituosos estejam representados para que façam desse espaço, um legítimo espaço de negociação, concertação e proposição de políticas públicas de desenvolvimento para toda a sociedade, como defende Carrion (2007) para quem

a gestão social está centrada na “boa” governança local na qual, além de existir espaço para a participação democrática e deliberativa dos cidadãos, deve haver condições para esta participação, considerando o conflito de interesses como parte integrante do projeto democrático (CARRION 2007, p. 163).

Outro problema que se coloca é que, apesar da existência dessa estrutura colegiada, com essa composição “diversificada”, ela não funciona na prática. Ou seja, realmente a

composição do plenário comporta todas essas organizações e instituições, mas muitas delas têm se ausentado dessa participação, de forma contínua e efetiva, principalmente as que estão relacionadas aos municípios que não estão participando, com já mencionado anteriormente.

Assim, tanto os representantes da sociedade civil organizada, quanto do poder público de parte dos municípios que compõem o Território Nordeste do Tocantins não tem participado do processo. E isso se deve também a falta de entendimento da política de territórios rurais

Eu percebo que há muita dificuldade até de entendimento do que é território, para que ele serve. A participação do território... ainda há pouca participação, pouco envolvimento. Acho que até por causa disso que o nosso território não conseguiu andar mais (C6, representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante).

Ou a falta de vontade /resistência em fomentar a gestão participativa como pode ser percebida na fala da representante do poder público do município de Recursolândia, (C7), “(...) a questão da sociedade civil está desamparada. (...) devido à crise o gestor público não quer dá ajuda de custo nem para seus representantes, o que está causando o esvaziamento das atividades”.

A esse problema se alia também o fato da descontinuidade da administração pública que provoca rotatividade nas representações do poder público, enquanto a sociedade civil permanece e é nesse sentido que eles acreditam que tem que ter o apoio para a participação, já que são esses que vão está à frente do processo de forma mais efetiva.

Eu acho que falta mais participação (...) o setor público está por quatro anos e depois sai. E a sociedade fica lá pelo resto da vida, entra prefeito, sai prefeito, entra secretário, sai secretário. (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do Tocantins).

Então... assim... eu vejo a principal dificuldade é a falta de interesse do gestor de incentivar ou ajudar com recurso a participação dos conselheiros. Porque os conselheiros têm vontade de participar, mas às vezes eles não participam por falta de dinheiro, pela falta de recurso, apoio financeiro (...) Os conselheiros dependem da prefeitura pra poder participar dessas reuniões e muitos prefeitos ainda não tá tendo esse entendimento (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Tem município que precisa passar por alguma alteração (...). Dar suporte financeiro para funcionar as instâncias... a participação efetiva de todos os

membros e instâncias senão, não tem como fazer esse acompanhamento de políticas públicas”. (C2 representante do poder público (Secretaria de Administração) – Palmeirante).

Em que pese essas dificuldades elencadas (relacionadas) ao critério anterior, a relação plural de participação existe, embora em um grau menor e análise do *perfil dos atores* envolvidos e ativos nessa estrutura demonstra que a maioria dos membros tem experiências com processos participativos, visto que participam de outros espaços, principalmente em âmbito municipal.

Participo do CMDRS, né, de Santa Maria. Participo do Conselho de Saúde e do da escola, escolar (se referindo ao da merenda escolar). (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria - TO).

Participo do CMDRS e do Conselho de Segurança Alimentar (C7, representante do poder público (Secretaria de Saúde) – Recursolândia).

Sim, eu participo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, participo também do Conselho Municipal de educação e também participo de todos os movimentos sociais como a CUT, como FETAET, é...dos trabalhadores rurais. Participo também do conselho de meio ambiente, do meu município (C1, representante da sociedade civil (STTR) - Itapiratins).

“Sim. (...) faço parte do conselho de saúde, faço parte do conselho de assistência social e... e do CMDRS também, como presidente. (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

(...) Sou secretário executivo do Conselho Municipal de Educação e do Conselho de Saúde também do município de Palmeirante. (...) E do CMDRS também, desde que foi criado, inclusive fui até o presidente, né! (C6 representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante).

Vários outros. (...) Conselho de distribuição do ICMS estadual. (...) Fórum estadual de micro e pequenas empresas e outros em proporção menor. (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Participo do CMDRS e do Conselho da Saúde. (C2, representante do poder público (secretaria de administração) – Palmeirante.).

(...) Só do CMDRS e do Territorial. (C8- representante da sociedade civil (Associação Barriguda) – Bom Jesus do TO).

A participação desses representantes em vários outros processos participativos, desperta uma reflexão sobre a reincidência das pessoas, sendo que são sempre os mesmos participantes, pelo menos no que se refere à sociedade civil organizada, uma vez que o poder público, em tese, se renova a cada quatro anos. E isso reforça mais uma vez a necessidade de se investir em ações de base (capacitação, organização, etc.) e não

apenas nas ações a nível territorial, como se presenciou no apoio preconizado pelo Projeto Nedet- Nordeste/TO, no território.

Apesar das dificuldades observadas, dentre todas as categorias de análise da participação cidadã, o **pluralismo** foi a categoria presente com maior intensidade no colegiado territorial. Esse dado demonstra um potencial para o fortalecimento da gestão social. Ou, a importância da gestão social no território haja vista a possibilidade de participação presenciada na abertura de canais de participação e no perfil dos cidadãos que tem participado do processo.

5.3.1.4 Igualdade Participativa

A igualdade participativa busca, dentre outras coisas, analisar a “atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão” (Vilella, 2012, p. 41). Nesse sentido, observa-se que apesar de sua existência, o grau de intensidade ainda é baixo. E dos três critérios um puxa essa intensidade para baixo: avaliação participativa.

O critério a *forma de escolha dos participantes* é o que está puxando para cima o grau de intensidade dessa categoria. Sendo este um critério importante que fornece indícios de condições iguais de participação dos atores envolvidos o que pressupõe “uma isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão” (MELO, 2012, p. 118).

No colegiado territorial, segundo as falas de todos os entrevistados para a composição do plenário (principal instância do colegiado), é respeitado o critério de paridade que segundo a SDT (2010, p. 9) “é pensado como equilíbrio de forças e de possibilidades e não como igualdade numérica apenas”.

No Conselho são escolhidos através... da questão da paridade, né. Tantos do poder público, e tantos da sociedade civil (...). (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do TO).

A representação é paritária: são duas pessoas da sociedade civil e duas pessoas do poder público. O poder público é indicado pelo gestor municipal e a sociedade civil ela é indicada através do conselho municipal, de cada município João Olívio (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

A questão da paridade é importante à medida que se respeita nesse processo, as condições de participação dos escolhidos. Nesse sentido, o critério usado pelo

colegiado, tem como objetivo possibilitar essa qualidade de escolha, principalmente no que se refere à representação da sociedade civil, a qual deve passar por um processo de seleção democrático junto à base.

Assim, o representante do poder público é indicado pelo gestor público de cada município e o representante da sociedade civil deve ser selecionado através de uma espécie de eleição feita pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS que elege o seu representante por município.

Cada associação indica um membro para participar do CMDRS e o CMDRS indicou para o território. E o poder público foi o gestor público mesmo, o prefeito que indicou (C6, representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante).

A escolha do pessoal para o colegiado, ela foi feita também através da discussão, diálogo com os conselhos municipais e os conselhos municipais indicavam o pessoal da sociedade civil né do qual eu faço parte, sou da sociedade civil e também os prefeitos que fazem parte do território indicaram pessoas para fazer parte desse conselho (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Na verdade, lá no CMDRS, ele coloca a pessoa em votação e é escolhido um titular e um suplente. (C8, representante da sociedade civil (Associação Barriguda) – Bom Jesus do TO).

Bom, eu entrei para o conselho pelo fato de fazer parte do território... de fazer parte do CMDRS e está dentro das discussões. E quando surgiu o conselho eu entrei como sociedade civil organizada. (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do TO).

O Conselho do território é formado por 14 municípios, cada município possui representantes indicados pelo prefeito e também conselheiros indicados pela sociedade civil, às entidades da sociedade civil indicam seus conselheiros também (C2, representante do poder público (secretaria de administração) – Palmeirante.).

A partir da escolha dos representantes, respeitando-se os critérios de paridade e de autonomia das organizações e instituições representadas, observa-se que os *Discursos dos representantes* são bastante coesos com relação a todo o processo de gestão do território rural, e dão indícios sobre essa questão da paridade, ou das condições de participação dos atores sociais no colegiado territorial.

Os depoimentos demonstram que há pessoas que tem mais dificuldades no processo de participação que outros e isso independe se é da sociedade civil, ou do poder público

O debate é aberto para todo mundo participar. (...) mas, nem todo mundo tem domínio para participar dessa discussão (...). Às vezes tem dificuldades quando (...) alguma parte mais técnica, (...), às vezes por ser da sociedade civil com menos conhecimento, ter dificuldades de absorver essas explicações (C2 representante do poder público (secretaria de administração) – Palmeirante.).

Eu acho que o poder público é mais influenciado pela falta de conhecimento, inclusive do que os próprios representantes da sociedade civil. Porque os da sociedade civil, eles tem uma participação de maior duração dentro do território, né. Então, eu acredito que hoje a gente precisa massificar mais a participação do poder público e o conhecimento em cima dessas pessoas (C4, representante do poder público (prefeitura) – Pedro Afonso).

Acho que a sociedade civil organizada participa bem mais que o setor público, porque acho que é a parte mais interessada (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do TO).

Olha, Antônia, na realidade, o conselho de desenvolvimento rural sustentável, o conselho territorial e os demais conselhos é feito exatamente isso, para discutir as políticas públicas, quando se está discutindo políticas públicas e todas às pessoas têm o direito de falar, tem o livre arbítrio pra falar, pra expor suas opiniões (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

A fala do C2 ressalta um aspecto comum entre os avaliadores da política de territórios e mesmo da gestão social, que abordam a dificuldade de participação de pessoas com menos conhecimento, menos escolaridade, condição que se acentua no público prioritário dessa política que são os agricultores familiares. De acordo com Araújo (2012) a especificidade do público prioritário que traz consigo algumas características como baixa escolaridade, por exemplo, requer ações que fomentem e garantam a participação desse público.

E considerando essa situação, de que nem todos têm o mesmo nível de compreensão, os entrevistados dão indícios das estratégias utilizadas para facilitar essa compreensão e permitir que todos possam participar das discussões:

(...) É de uma forma muito simples essa discussão. (...) a gente tenta ser o mais simples possível no linguajar porque a gente reúne pessoas de vários níveis intelectuais (...). Há entendimento, sem dúvidas (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Olha, tem algumas pessoas que, talvez por timidez de falar, não gostem de falar ... um pouco (...). Às vezes também... às vezes participam da discussão, mas é colocado lá o livre arbítrio pra quem quiser participar e discutir. Geralmente, tem pessoas que falam bastante, tem pessoas que não gostam de falar, mas a política, ela é participativa. (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Tem (...) a participação do poder público e também da sociedade civil. Então... logicamente alguns ficam mais calados, mas tem participação. Realmente a forma de conduzir não é termos técnicos é mais pra realmente as pessoas terem condições de participar. (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Essas dificuldades observadas são comuns em outros processos participativos e já foram discutidas em outros estudos similares e, segundo Dagnino (2002) este é um dos entraves para a participação da sociedade civil que requer conhecimentos técnicos e políticos para intervenções mais qualificadas. E essa falta de conhecimento e entendimento pode limitar essa intervenção dos diferentes atores tanto na realização como nos resultados.

Por outro lado, a preocupação em criar estratégias para facilitar a participação de todos, observadas também nas falas dos entrevistados aponta a perspectiva de se enfrentar esses desafios e buscar aprender no processo como ressalta Oliveira, Cançado e Pereira (2010, p.15) “ao invés da precedência da educação sobre a gestão social, a proposta seria a construção da participação/cidadania durante o processo e não depois de uma educação ampla”. E a essa afirmação, observa-se anuência tanto dos representantes do poder público, quanto da sociedade civil que classificam como essencial a participação da sociedade civil, bem como a importância do poder público em apoiar essa participação.

A sociedade em si ela discute, embora tenha acontecido poucas coisas, os avanços tenham sido pouco, mas a vontade que aconteçam as coisas, a gente tem. Agora, a participação de governo do estado e a participação do poder público municipal têm alguns mais interessados e tem outros que estão estagnados devidamente não tá acontecendo algumas coisas que a gente queria que acontecesse (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

As falas também demonstram que a sociedade civil não está mais assídua ao processo devido a essa falta de apoio, principalmente financeiro (ou logístico). Segundo eles, o momento que foram chamados a participar, estiveram presentes (pelo menos a parte dos municípios mais ativa no processo e que tem interesse no PRONAT), inclusive nas conferências realizadas no Território (DRS e ATER).

Observa-se através dos depoimentos que, apesar de apontarem as dificuldades, todos acreditam que a atuação do território possa melhorar à medida que consigam

angariar um apoio mais contundente por parte do poder público e que isso certamente favorecerá ao fortalecimento da gestão social.

Diante dessas considerações, observa-se que a categoria **igualdade participativa**, apesar de presente no colegiado territorial, apresenta muitas dificuldades. Enquanto a sociedade civil argumenta que participam pouco, devido à falta de apoio e que o poder público participa mais, devido às condições financeiras. O poder público argumenta que a sociedade civil participa mais, porque tem melhor entendimento e porque a política é voltada para ele.

Mas, há uma percepção geral que a falta de participação (ou da sociedade civil, ou do poder público) está relacionada a apenas alguns municípios. Ou seja, em parte dos municípios todos participam igualmente. Além disso, a maioria acha que se o poder público tivesse mais vontade e interesse seria diferente, inclusive com o aumento da participação da própria sociedade.

Assim apesar dos depoimentos apontarem as dificuldades, todos acreditam que a atuação do território possa melhorar à medida que consigam angariar um apoio mais contundente por parte do poder público e que isso certamente favorecerá a **igualdade participativa** e ao fortalecimento da gestão social.

5.3.1.5 Autonomia

Essa categoria é a segunda em maior grau de intensidade, perdendo só para o pluralismo. E todos os critérios contribuem de forma semelhante. No colegiado territorial apesar das dificuldades expostas anteriormente, com relação à participação, à falta de apoio e à falta de resultados concretos, as falas dão indícios de uma autonomia relativa, haja vista a *origem das proposições* que é feita de forma deliberativa. Ou seja, as decisões são descentralizadas e há participação (se não de todos) de parte dos atores, tanto da sociedade civil, quanto do poder público.

Mas, considerando o que foi discutido, observa-se que *alçada dos atores sociais* está condicionada a sua possibilidade de participação. Observou-se, por exemplo, que as atividades no território só ocorrem se houver um apoio (direto) do poder público. A articulação inicial que fomentou a discussão do território ocorreu por força de um projeto de governo do estado, o PDRS, como já discutido na seção 03. E a criação e funcionamento da estrutura do colegiado do território só ocorreram nos anos iniciais por

força do apoio dos gestores públicos municipais. E no último ano (2015-2016) só houve a rearticulação e ações de fortalecimento do território por força do apoio da SDT/MDA, através do Projeto Nedet.

Assim, caso não haja interesse, da parte do poder público em qualquer das esferas o processo paralisa e no caso das gestões municipais, se o gestor local não tiver interesse, aquele município fica fora do processo e enfraquece o território como um todo que é o que se observou no território nesse período.

Certamente essa situação influencia, mesmo que indiretamente, na *possibilidade de exercer a própria vontade*, embora o resultado da análise demonstre um grau elevado desse critério no colegiado. Isso ocorre devido ao entendimento de que estando no processo com o apoio do poder público (ou não), todos os atores envolvidos podem se manifestar e defender os seus pontos de vistas. E, como forma de prevalecer o que foi discutido por todos, em todas as atividades, tanto assembleia geral e reuniões da coordenação, câmara e comitê são feitas atas que são assinadas por todos os presentes. Além das atas, tem os relatórios e os regimentos internos de cada instância, que servem como instrumentos reguladores do processo.

Contribui também o critério *perfil de liderança* que de acordo com os entrevistados é democrático e há abertura para participação de todos no processo de condução das atividades

A princípio o coordenador faz a convocação através de edital. Manda para todos os conselheiros e dá suporte ao pessoal do poder público e tava dando suporte para a sociedade civil organizada. Reúne em um município e ali a reunião é conduzida tanto pelo coordenador, como por todos, né, os conselheiros também, porque a gente ajuda. (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do TO).

A reunião, geralmente, ela é feita através de edital... marca uma data, que a reunião do conselho é conduzida pelo presidente. Se o presidente não estiver, é conduzida por qualquer um dos membros que faz parte da coordenação. (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

A reunião é marcada em algum município do território, então a gente se reúne e o coordenador, com o apoio de todos, dirige a reunião (C6, representante da sociedade civil (Associação de Apicultores) – Palmeirante.).

Ó, o ambiente é totalmente democrático com a participação, inclusive, hoje a manifestação mais forte parte através da sociedade civil que é o caminho, realmente. A sociedade civil que é influenciada diretamente pelas políticas públicas e que sabe exatamente onde o calo aperta. Então há uma distribuição bem equânime dentro das assembleias. (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Observa-se que há um processo democrático na condução das atividades. A coordenação busca sempre se reunir e fazer o planejamento conjunto da condução de cada atividade e, no decorrer das atividades, todos são incentivados a intervir, se manifestar em cada tema discutido até esgotar a pauta. E as decisões são tomadas, ou por consenso, ou em último caso, votação.

Como pode se observar há uma autonomia relativa no interior do colegiado, porém, ela não se manifesta da mesma forma com relação à implementação das decisões, principalmente com relação a ações concretas que precisam ser desenvolvidas no território. Nesse caso há uma dependência direta do poder público.

Na realidade, esse é um dos gargalos do PRONAT, pois a maior parte das decisões que envolvem ações de desenvolvimento, como realização de diagnósticos, de projetos, formação e consolidação de instâncias de participação como câmaras e comitês, ações de base municipal, etc., depende do apoio do poder público, daí a autonomia relativa do colegiado e dos atores sociais que ficam dependendo de uma vontade e interesse do poder público, no nível estadual, federal e, principalmente, municipal.

É preciso ter menos burocracia e mais vontade política dos gestores municipais, estaduais e federal, para que o grupo se mantenha motivado. Assim, aumentará a participação dos conselheiros e os resultados aparecerão (C6 representante da sociedade civil (associação de apicultores) – Palmeirante).

Eu acho que pra melhorar precisava que o próprio governo do estado viesse, por exemplo, discutir as coisas, as políticas dentro daquele território, na própria política territorial, nas discussões territoriais. O governo do estado faz diferente, ele procura desviar o foco e discutir a política da forma que eles querem e não da forma que a população quer. (C1 representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Porém, dada à jovialidade desse processo no território, acredita-se que essa participação assessorada, inicialmente, pode aumentar significativamente a capacidade de intervenção e atuação desses conselheiros ao longo do tempo. Aliás, através da observação participante, verificou-se que, embora eles não se deem conta, todos intervêm com conhecimento e certa segurança, refletindo o caráter pedagógico dessa estrutura e, paralelo a esse processo participativo, pode-se adotar estratégias de capacitação contínua e efetiva desses sujeitos, que permitam a ampliação do conhecimento e entendimento contribuindo para a autonomia dos mesmos.

E nesse sentido se reforça a questão da necessidade do apoio do Estado nesse processo, preconizado inclusive pela própria proposta de desenvolvimento territorial ressaltado por Zani (2010).

Nos documentos que norteiam a proposta é evidente o reconhecimento de que a concretização destes pretensiosos eixos de ação, tendo em vista os traços tradicionais que marcam o cenário político do país, requer a maciça presença do Estado, no sentido de fortalecer a capacidade de intervenção autônoma dos atores sociais, capacitando-os técnica e politicamente, de fortalecer as redes sociais, de animar os processos de concertação e articulação interinstitucional, convergindo as ações dos variados atores nos diferentes níveis – municípios, estados e união (ZANI, 2010, p. 182).

Além disso, acredita-se que a maior parte dos problemas com relação à falta de participação de mais atores e organizações/instituições, bem como de parte dos municípios esteja vinculada a essa ausência do Estado, tanto no âmbito estadual, como federal, expressado inclusive nas falas dos entrevistados.

A partir do momento que você ver a priorização das políticas públicas, ver o resultado das políticas públicas em favor dessas comunidades, seguramente vai aparecer o interesse daqueles municípios que hoje estão isolados, assim, no ponto de vista de não estarem participando conosco. Possivelmente a partir daí, esses municípios terão realmente, um interesse mais efetivo de participar dessas discussões do território. (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

(...) A gente já teve assim... mais avançado, mas ultimamente tá assim meio estagnado devido à própria política é... política de deputados, de governo, de prefeitos, né... que ela tá meio enrolada, tem dificultado mais um pouco, até a credibilidade (...)a participação de governo do estado e a participação do poder público municipal tem alguns mais interessados e tem outros que estão estagnados devidamente não tá acontecendo algumas coisas que a gente queria que acontecesse (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Em resumo, observa-se, nas análises, que os atores sociais consideram como um grande empecilho para o fortalecimento da gestão social do processo de desenvolvimento rural sustentável do Território Nordeste do Tocantins, a falta de apoio do poder público, tanto o apoio técnico e logístico para o funcionamento da estrutura, como direcionamento de políticas públicas priorizadas pelo colegiado territorial.

Esse apoio fortaleceria o processo, traria empoderamento para os atores sociais locais e a própria estrutura e permitiria que todos, conjuntamente, buscassem enfrentar e

solucionar os eventuais problemas, possibilitando a sustentação dessa estrutura e, fazendo com que se atinja **autonomia**.

5.3.1.6 Bem Comum

Essa categoria busca identificar, segundo Villela (2010, p. 41) “os bens tangíveis e /ou intangíveis refletido nas melhorias das condições de vida das comunidades”.

Essa categoria é a de menor intensidade no âmbito do colegiado do território Nordeste do Tocantins, onde ainda não se observou que os **objetivos** estejam sendo **alcançados**. Assim, não se identifica mudanças concretas, até porque, como foi citado, nos anos iniciais não tiveram o apoio que esperavam e mesmo com o apoio da SDT/MDA no último ano, isso não se refletiu em resultados concretos. Assim, os depoimentos demonstram que tanto a falta de apoio do poder público, bem como a própria participação dos membros do colegiado tem impedido de atingir os resultados e fomentar melhorias para as comunidades.

O conselho tem lutado para atingir os objetivos, mas a gente tem hora que...é...sente que está nadando, as vezes, até contra a maré, porque as dificuldades do próprio poder político público, da esfera de governo estadual e federal, elas dificultam para que isso aconteça, porque, exatamente, eles acham que discutir lá com o prefeito, sem discutir com o povo é melhor do que tá discutindo lá, dentro dos territórios (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Eu acredito que não tem alcançado os objetivos não. Falta mais envolvimento dos próprios conselheiros. Eles que estão na frente de tudo mesmo. Falta uma equipe técnica para elaboração de projetos. Nós temos perdido muito dinheiro, muita verba. A gente não conseguiu até hoje aprovar um projeto no PROINF. (C6, representante da sociedade civil (associação de apicultores) – Palmeirante).

Com relação à **aprovação cidadã**, os atores sociais, tanto do poder público como da sociedade civil organizada se posicionam de forma semelhante, ou seja, apesar de perceberem que o território nordeste não avançou muito no processo, haja vista a ausência de resultados concretos, eles acreditam que esse tipo de política é o caminho para superar dificuldades passadas e promover um desenvolvimento mais sustentável:

A sociedade em si, ela discute. Embora tenha acontecido poucas coisas, os avanços tenham sido pouco, mas a vontade que aconteçam as coisas, agente tem. Agora, a participação de governo do estado e a participação do poder público municipal, tem alguns mais interessados e tem outros que estão estagnados devidamente não tá acontecendo algumas coisas que a gente queria que acontecesse”. (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Recentemente, houve o apoio através de um projeto. Mas, ainda não vi os resultados, pois novamente não conseguimos acessar recurso nenhum, mesmo tendo feito o Proinf em 2015. Vamos aguardar. (C6, representante da sociedade civil (associação de apicultores) – Palmeirante).

E a única forma de se ter resultado é a definição de políticas conjuntas de todos os entes da federação (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Assim, apesar das dificuldades, observa-se que houve avanços nesse processo com relação à proximidade entre os municípios e os atores sociais do território. Essa aproximação tem possibilitado o planejamento de ações conjuntas como a tentativa de formar a rede de secretarias de agricultura e de meio ambiente e o consórcio territorial.

Percebe-se que, por enquanto, as ações têm servido mais para sensibilizar os atores locais (sociedade civil e poder público) preparando uma base para uma gestão social territorial, do que para o efetivo fomento ao desenvolvimento rural sustentável.

Nesse contexto, é um processo inicial necessário para a implementação do programa de desenvolvimento territorial, que gerou entendimentos e clareza sobre o que deve ser feito. Mas, segundo eles qualquer ação em direção a concretização dos planejamentos vai precisar de apoio técnico e conseqüentemente financeiro para se alcançar os resultados.

Que as pessoas que concorrem a suas vagas, seja da sociedade civil ou poder público, elas realmente saibam o que estão fazendo, não seja só para preencher uma vaga. Que acreditem cada vez mais no potencial que vai chegar o território nordeste... que tem o território nordeste (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do TO).

A minha sugestão é (...) todo esse processo de discussão que já aconteceu nesse período, desses anos (...) que pela nossa experiência há realmente que existir resultado para poder ter um interesse na participação interna. Então, que os próximos coordenadores, a próxima coordenação e a participação de todos efetivamente observem isso, que tem que se ter resultado dentro do trabalho do território. (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Eu vejo que é um instrumento público muito importante para sociedade, se cumprir seu papel, se cumprir seu dever e que saiba buscar as instituições públicas para contribuir como o governo de estado, a secretaria de desenvolvimento territorial, os órgãos que podem dar sua parcela de contribuição. Acho que tem que buscar os processos para dentro da discussão

para que a gente consiga atingir o objetivo esperado (C2 representante do poder público (secretaria de administração) – Palmeirante.).

É preciso ter menos burocracia e mais vontade política dos gestores municipais, estaduais e federal, para que o grupo se mantenha motivado. Assim, aumentará a participação dos conselheiros e os resultados aparecerão (C6, representante da sociedade civil (associação de apicultores) – Palmeirante).

Assim, a aprovação cidadã estaria atrelada a esse alcance de objetivos. Apesar disso, esse critério foi presenciado no âmbito do colegiado certamente devido a crença que os atores sociais, principalmente da sociedade civil, tem nesse processo

Eu acredito no conselho (...). As pessoas têm que estarem inseridas. É através disso que nós, como sociedade civil vamos poder está colocando nossas opiniões, buscando a questão do desenvolvimento para associações e cooperativas. Educando as pessoas, também por meio disso, pois é por meio do território que você consegue recursos para escolas famílias agrícolas, para associações, para os assentamentos. Então, o conselho que dou, o incentivo que dou é que a gente participe e que a gente tem que está por dentro não ficar esperando só pelo poder público. (C5, representante da sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria - TO)

Conclusões chegada em outros estudos como o de Cardoso (2013) que relata que apesar das divergências e conflitos relatados pelos membros do colegiado, a maioria demonstra orgulho em fazer parte da gestão da política de desenvolvimento territorial, e reconhecem que houve avanços como abertura dos espaços de decisão, embora não como gostariam e, que essa política é alternativa para implementação do desenvolvimento rural sustentável.

Sendo assim, mesmo com bastante limitação, a categoria **bem comum** foi identificada no âmbito do colegiado territorial.

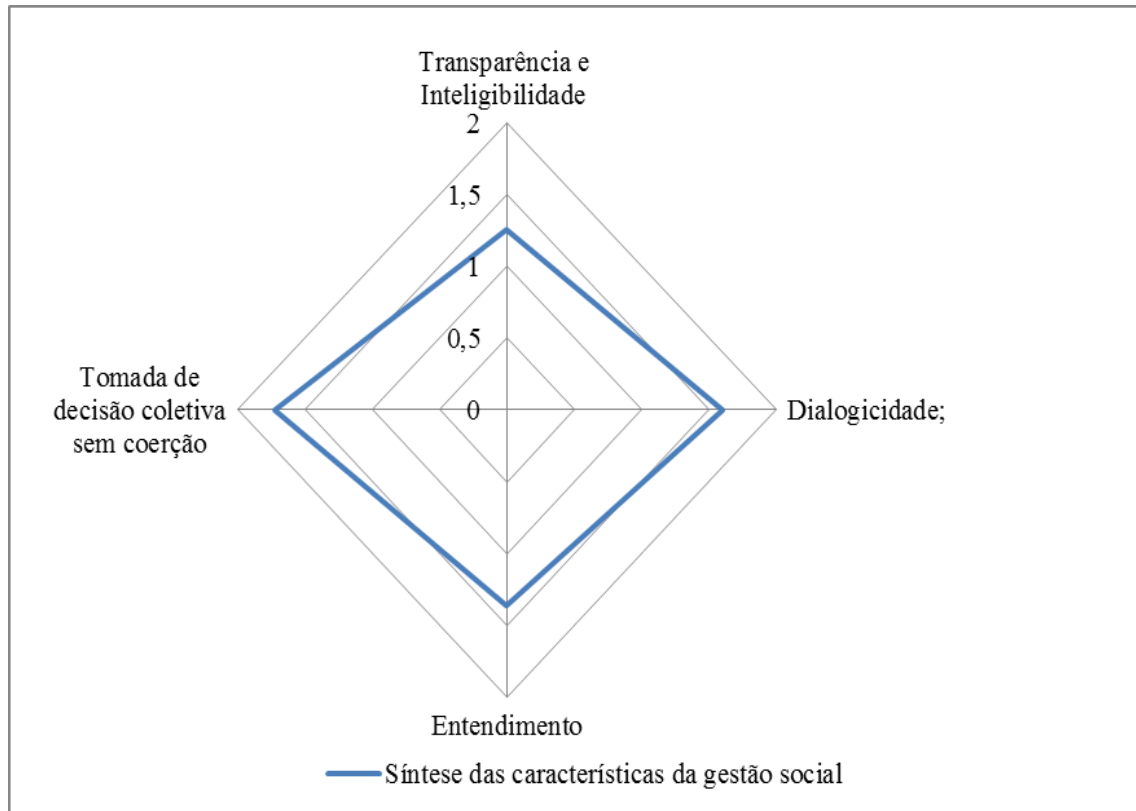
5.3.2. Analisando as Características de Gestão Social

Essa análise da democracia cidadã serviu como base para a identificação e análise das características de gestão social: Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade; Entendimento e tomada de decisão coletiva sem coerção, as quais estão representadas no gráfico 03.

Essas características se inter-relacionam, à medida que se percebe que o entendimento só ocorre mediante a dialogicidade, sendo esta um processo dialógico, processo comunicativo que deve ocorrer de forma clara e transparente, bem

compreendida para que de fato ocorra à tomada de decisão livre, autônoma, sem coerção.

Gráfico 03 - Representação das características da gestão social no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados da pesquisa.

O gráfico demonstra, de forma geral, que todas as características da gestão social encontram-se presentes na estrutura de governança do Território Nordeste do Tocantins. Porém, todas estão em um baixo grau de ocorrência, sendo necessária uma intervenção no sentido de torná-las mais evidentes e mais consolidadas.

Nos depoimentos percebe-se que os atores sociais entendem que, para que haja participação efetiva e propositiva, é necessário um bom *entendimento* e para isso eles indicam estratégias que possam contribuir com essa característica como a escolha de representantes que conheçam o processo e tenham capacidade de apreensão e de intervenção.

Que as pessoas que concorrem a suas vagas, seja da sociedade civil ou poder público, elas realmente saibam o que estão fazendo, não seja só para preencher uma vaga. Que acreditem cada vez mais no potencial que vai chegar o território nordeste, que tem o território nordeste. (C7, representante do poder público (Secretaria de Saúde) – Recursolândia).

E saber indicar quem são as pessoas realmente, isso que é importante. Porque indicar pessoas só por indicar, só para ter um representante ali. Tem que ser pessoas que realmente tenha condições de levar as informações para os municípios e não é só levar informações para o gestor, é levar as informações pra cada conselho. Pra que possa conversar, interagir as informações. Porque o território é uma instância maior, então que a gente tenha essa base no município pra poder ter maior participação no território (C3, representante do poder público (Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico) – Pedro Afonso).

Essas condicionantes refletem a questão da importância das pessoas envolvidas no processo serem pessoas que, primeiramente, tenham vontade e interesse no processo, pois essa condição facilitará além do engajamento, a apreensão do conhecimento e de do entendimento relacionado ao caráter educativo e dialógico do próprio processo de participação. E, em segundo lugar, reforça-se a necessidade de que participe pessoas que tenham condições de aprender com a prática e levar esse conhecimento adiante, tornando-se multiplicador e facilitador do processo.

Outra estratégia é de garantir a presença de consultoria e assessoria que contribuam com os diversos processos de discussão no colegiado, contribuindo para que a participação se dê de forma transparente e inteligível, por isso eles não prescindem de uma assessoria, a qual na maior parte do tempo foi contratada por eles, como forma de garantir o funcionamento democrático e adequado da estrutura de governança.

Essa participação se tiver alguém para tá explicando, pra tá esclarecendo, ela é bem válida (...). Então, o território nordeste sempre precisa do apoio, de um articulador (...) porque o que acontece, especialmente nos 14 municípios cai muita gente de gaiato no navio, sem saber o que está fazendo e nem para onde vai. Mas acreditam na ideia de melhoria para a região, para o território, mas precisam de uma consultoria sem sombra de dúvidas... de alguém para conduzir. (C7, representante do poder público (Secretaria de Saúde) – Recursolândia).

Essa estratégia é prevista pelo próprio PRONAT, cujas ações de apoio estão inseridas essas assessorias como no caso do Projeto Nedet que disponibilizou ATIP e ATGS para acompanhar o colegiado territorial no último ano.

Além disso, é ressaltada a importância de se fazer essas discussões em termos mais claros, não utilizando muitos termos técnicos facilitando a compreensão, o entendimento dos temas em discussão.

É. Na realidade é... assim ... não é falado muito em termos técnicos, justamente para que as pessoas... né... de menor nível de escolaridade possa entender (...). Realmente a forma de conduzir não é termos técnicos. É mais pra realmente as pessoas ... tenham condições de participar (C3, representante do poder público (Secretaria de agricultura e meio ambiente) – Pedro Afonso).

Toda essa preocupação favorece a *dialogicidade*, uma vez que a presença de apoio técnico, especializado, bem como, a discussão em linguagem acessível permitirá a *inteligibilidade e transparência* daquilo que está em discussão levando ao *entendimento* e, conseqüentemente ao diálogo. E isso possibilita a *tomada de decisão coletiva, sem coerção*, ou seja, que os participantes de processo, tomem a decisão, de forma consciente e autônoma.

Com relação à característica entendimento, podemos ainda afirmar que esta se manifesta na percepção geral dos participantes sobre o processo de desenvolvimento territorial, uma vez que não se percebe, nas análises, muitas divergências e conflitos entre os membros do colegiado.

Pareceu que, com algumas exceções, todos percebem o programa e o Território Nordeste sob a mesma perspectiva, identificam os mesmos problemas e apontam as mesmas soluções. Portanto, é quase consenso a importância desse modelo de gestão para o processo de desenvolvimento sustentável, principalmente entre os representantes da sociedade civil que viam a implantação do território como

Um sonho que a gente tinha dessa região se tornar território... não sabia nem por onde, queria que se tornasse né? Então quando houve a proposta eu já tava dentro das discussões do território (C5, representante sociedade civil (Cooperfruto) – Santa Maria do Tocantins).

Na época eu fazia parte do sindicato de trabalhadores rurais, como ainda faço parte. E, nessa política de desenvolvimento rural sustentável a gente já tinha sonho de criar o território nordeste e foi juntando os municípios e começamos a fazer essa discussão, né, através de um plano (...). E que era um plano de desenvolvimento rural sustentável que é do próprio governo do estado aonde tinha uma configuração que trabalhava esse conselho. Aí, então, a gente iniciou a discussão com os outros municípios e criamos o conselho territorial. (C1, representante da sociedade civil (STTR) – Itapiratins).

Essa percepção leva a concluir que, apesar das instâncias ainda não estarem todas constituídas; da ausência de alguns setores e sujeitos importantes para o processo; da pouca visibilidade do território e do colegiado; da participação mais efetiva e eficaz de todos os sujeitos envolvidos, o território e o colegiado é visto como um espaço potencial

para discussão, proposição e acompanhamento das políticas públicas e, portanto, um espaço privilegiado para promoção e fortalecimento da gestão social.

Porém, os atores sociais também têm claro que, de fato, para ocorrer a gestão social na esfera pública, depende muito da vontade do poder público. A maioria dos representantes, principalmente da sociedade civil, acreditam que se os gestores públicos municipais tiverem vontade, todas as dificuldades apontadas serão minimizadas e resultados poderão aparecer concretamente, levando ao fortalecimento do processo. Já para os gestores públicos municipais, o desenvolvimento territorial só ocorrerá se houve uma política estadual e/ou federal que oriente o processo e que agregue todos os municípios

Mas, a política pública, nesse formato de território, ela é ...ainda não existe um objetivo que agregue...não seria um objetivo...mas um direcionamento de todas as políticas públicas na direção daquilo que é determinado dentro das assembleias do território. É fundamental haver esse direcionamento porque ali há participação das entidades da sociedade civil, há participação da esfera pública, quer dizer há um casamento nesse sentido, porém, ainda é muito tímido o direcionamento das políticas públicas num só objetivo (C4, representante do poder público (Prefeitura Municipal) – Pedro Afonso).

Nesse sentido, observa-se a fragilidade do PRONAT, pois segundo Allebrandt, Benson e Oliveira

Apesar das boas intenções do programa, há muitos problemas detectados na sua prática, como o distanciamento de muitos municípios em relação a essa política, debilidades na dinâmica participativa, ausência dos representantes dos empresários e dificuldades de real integração da ação governamental, tanto horizontal, no âmbito dos diversos ministérios quanto vertical, em termos de sinergias com políticas estaduais e municipais. (ALLEMBRANDT, BENSON E OLIVEIRA (2010) introdução p. 01).

Daí entendermos que a gestão social no âmbito da esfera pública, independente das dificuldades elencadas como a falta de vontade e interesse do próprio cidadão, ou a questão da educação/conhecimento, etc, relevantes nessa discussão, o principal problema apontado é a falta de vontade política. Ou seja, as dificuldades estão vinculadas à questão da administração pública em se apropriar da proposta, entendendo que o seu papel é essencial e será bem melhor assumido, quando os gestores públicos convictos dos valores democráticos compreenderem que este objetivo também faz parte de sua agenda de governo.

Além disso, um ponto fundamental desse estudo é o entendimento de que para atuação de atores sociais (público e privado) na implementação da gestão social e desenvolvimento sustentável, de forma efetiva é preciso investir na ação de base para que os grupos e se organizem de maneira propositiva, como afirma Araújo (2012, p. 129), “somente a participação de forma capilarizada é capaz de fazer cumprir o princípio da gestão social”.

As pessoas têm vontade, e as pessoas acreditam naquilo que estão fazendo, mas para que elas possam fazer mais, precisam de suporte financeiro. Então, seria muito interessante se for possível, um fundo para tá amparando a sociedade civil e também subsidiando as ações das instâncias do colegiado (C7, representante do poder público (Secretaria de Saúde) – Recursolândia).

Nesse sentido, a gestão social tornar-se-á tão mais forte e mais abrangente se houver ações de fortalecimento da base, através do desenvolvimento de ações junto às organizações a nível municipal para fortalecê-las e em paralelo trabalhar o nível territorial. Sem essa formação e acompanhamento de base não se pode fortalecer a escala mais ampla como é o território.

E essa possibilidade de fortalecimento da capacidade de intervenção das organizações sociais é um grande trunfo visto que políticas públicas podem sofrer descontinuidade, como o caso da conjuntura atual que não é favorável a essa política territorial, haja vista as paralisações que ocorreram em 2016.

Havendo o fortalecimento de base, sempre há a possibilitado de reação e resistência desses grupos consolidados e a experiência pode servir de modelo para outros projetos e programas de gestão social e desenvolvimento sustentável, podendo a longo prazo, segundo Martins e Vieira

Constituir-se numa nova forma de organizar a sociedade e de formular políticas públicas, com a participação efetiva da sociedade civil. Em paralelo, estas organizações sociais ao participar do colegiado e dos diferentes espaços de gestão, fortalecem sua capacidade de intervenção na realidade, socializando estratégias de luta, promovendo a formação política e ainda reforçando práticas democráticas, o que por sua vez, possibilita pautar a própria democracia enquanto um valor da sociedade brasileira (MARTINS e VIEIRA, 2014, p. 12).

Assim, mesmo mediante as dificuldades, a baixa capacidade de organização de ações articuladas entre os diversos setores; organização das demandas e desenvolvimento

de mecanismos de gestão social capaz de conduzir esse processo de desenvolvimento, essa experiência pode se constituir, segundo Zani (2010, p. 190) em “aprendizado importantes para o aprofundamento da vivência democrática ensaiada pela população rural”. E esse aprendizado pode conduzir a novos processos democráticos de desenvolvimento rural sustentável.

6. CONCLUSÃO

De forma geral, o caminho percorrido permitiu constatar que a constituição de espaços de participação no âmbito da esfera pública se dá mediante a necessidade de se facilitar ou fomentar o diálogo entre a sociedade civil e poder público na busca de soluções para problemas conjuntos. Nesse sentido, a discussão sobre gestão social na esfera pública, coloca em evidência dois sujeitos principais, sociedade civil e Estado, que dividem o protagonismo do processo. Assim, a gestão social deve se estabelecer mediante a relação direta de ambos, considerando o contexto por eles vivenciado. E a ausência ou deficiência de participação de algum desses atores no processo prejudica e/ou inviabiliza-o completamente.

Isso posto, ressaltamos que uma das principais dificuldades apontadas para a gestão social no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins é a ausência de parte desses atores no processo, tanto da sociedade civil, quanto do poder público que permeia todas as categorias e critérios, influenciando nas características de gestão social.

Porém, a ausência do poder público, de acordo com os resultados, pesa mais devido à possibilidade imputada a ele, de ter as condições necessárias (em termos de recursos financeiros e humanos) de garantir a participação de todos (poder público e sociedade civil) no processo de gestão social. Ou seja, de possibilitar ou criar as condições necessárias para a participação inclusiva, considerando a diversidade de atores, às etnias, gênero e toda a representação da sociedade civil e das instituições públicas no nível municipal, estadual e federal.

Essa conformação plural nos espaços em que possa se dá essa relação sociedade/estado possibilitará que a gestão social ocorra com efetividade. E para que haja essa participação plural, os representantes da sociedade civil, acreditam que esses processos participativos na esfera pública (em qualquer nível de governo: municipal/local, territorial, etc.) precisam do apoio para sua condução do poder público municipal, portanto, requer vontade política do gestor público municipal.

Já nos depoimentos dos representantes do poder público municipal, observa-se que imputam a responsabilidade do funcionamento adequado dessas estruturas, principalmente territorial, à vontade política do governo federal, ou mesmo estadual. Pois, segundo os depoimentos, a política criada (no caso aqui a política territorial) necessita da orientação a nível de estado ou federal, ofertando projetos e ações concretas

e prioritárias para o território. Que a condição e condução dessas ações prioritárias deverão suscitar o interesse do poder público municipal em participar de um processo de gestão social a nível territorial.

Esta parece ser a visão também do governo federal, uma vez que para a condução da política de territórios criou uma estrutura de apoio específica, com documentos de referência a serem observados na criação e condução de todos os territórios rurais. Porém, em que pese essa preocupação, a política não conseguiu, pelo menos no território Nordeste do Tocantins, operacionalizar essas ações com vistas ao fortalecimento da política e consolidação de um modelo de desenvolvimento rural sustentável.

Embora o Programa tenha buscado contribuir com o processo de gestão social, haja vista ações que tem buscado realizar em todos os territórios rurais, inclusive no Território Nordeste do Tocantins, através do projeto Nedet, no ultimo ano, ressaltamos que muitas dificuldades depreendidas desse estudo estão relacionadas à fragilidade da política de desenvolvimento territorial, que enquanto articulador/promotor da gestão social para o desenvolvimento rural sustentável resultou em certa incapacidade devido a não execução dos próprios princípios e diretrizes que o norteiam. Como por exemplo: respaldar as decisões tomadas no âmbito do colegiado, demonstrando a prioridade e a valorização do que é decidido no âmbito do território; estabelecer canais ou formas de custeio adequado tanto para a gestão como para execução e acompanhamento de ações; propiciar assessorias técnicas que dê suporte aos conselhos nos mais diversos setores e nos vários estágios organizativos em que se encontram; Entre outras.

Sobre a gestão social no âmbito do PRONAT

Estudar a gestão social no âmbito do PRONAT tendo como referência o estudo do Território Nordeste do Tocantins tornou-se um desafio. Primeiro, devido a sua jovialidade nesse processo, tendo em vista que só recebeu apoio do Programa em 2015-2016, não constituindo um tempo relevante para uma gestão social mais consistente. Segundo, a iminência de paralisação desse programa devido às mudanças no cenário político ocorridas, justamente nesse período em questão.

A primeira questão está relacionada ao fato do Território Nordeste do Tocantins ter sido criado e se organizado inicialmente por meio dos próprios atores sociais locais com o apoio dos gestores públicos dos municípios que compõem o território, resultando

na criação da estrutura e processos de gestão social. Ou seja, a gestão social do território (inicialmente) não estava vinculado diretamente a ação do PRONAT, tendo recebido esse apoio só no último ano (2015-2016), não se configurando em tempo suficiente para deprender resultados concretos sobre a gestão social fomentada pelo Programa em si.

Porém, mesmo considerando que a criação e funcionamento do colegiado territorial antecedem ao apoio PRONAT, mas que desde o princípio buscou se guiar pelos princípios preconizados por esse Programa decidiu-se que esse de fato não seria um empecilho para esta avaliação

Com relação à segunda questão, observa-se que o Brasil encontra-se atualmente em uma situação política bem diversa de quando iniciou a política de territórios rurais, em 2003 e durante os dez anos subsequentes. Dado esse novo cenário brasileiro, observa-se uma desarticulação do programa levando a uma incerteza sobre a continuidade do processo de desenvolvimento territorial. E essa situação provocou a reflexão sobre a relevância de um estudo no âmbito de um programa que está na iminência de paralisar, tendo em vista que a atual conjuntura política não favorece a continuidade da política de desenvolvimento territorial.

Após reflexão entendemos que essa desarticulação certamente enfraquece espaços e modelo alternativo de desenvolvimento como os territórios rurais, porém não os desarticula totalmente, pois a articulação entre atores diversos possivelmente gerou uma semente que pode vingar para além da aridez da atual conjuntura. Por isso, analisando o resultado objetivado com esse trabalho, resolvemos (não desconsiderando essas dificuldades como a continuidade da política) continuar com o trabalho da forma como foi pensado, antes de acontecer os eventos que tem levado a questionar a continuidade ou não da política.

Além disso, considerando que o principal ponto é investigar a gestão social num espaço de participação social com o compartilhamento da tomada de decisão, tomamos o cuidado de fazer uma análise crítica do material, em cima de uma realidade constituída independente do programa em questão, mas não desconsiderando as diretrizes do mesmo.

Assim, de um lado tem a importância de buscar entender a temática da gestão social em espaços criados com essa finalidade, buscando equalizar a complexidade de trabalhar um espaço que não recebeu apoio efetivo, como o território Nordeste do Tocantins.

De outro, tem a preocupação do processo iniciado não se estabelecer devido as mudanças advindas da atual conjuntura política na esfera macro. Ou seja, a descontinuidade da política, deverá levar a desarticulação do território, justamente devido ao entendimento de que esta política precisa da orientação e apoio a nível federal, caso contrário, as dificuldades mencionadas ao longo da análise desse estudo, relativas, principalmente a falta de vontade do poder público local vai se acentuar.

Dada essas questões, não se pode afirmar que a dinâmica de gestão social desse território deva ser considerada como representativa do Programa para situação dos territórios rurais em nível nacional, ou mesmo em nível estadual, limitação que já seria evidente por conta da opção metodológica pelo estudo de caso.

Feita essas considerações, vamos retomar nosso objetivo com esse estudo. A análise da gestão social no Território Nordeste a partir das categorias e critérios de participação cidadã aponta que todas as características da gestão social estão presentes no colegiado territorial e, apesar da baixa intensidade, essa presença demonstra a abertura ou a disposição em se promover a gestão social do desenvolvimento sustentável no Território Nordeste do Tocantins.

Apesar dessa constatação, vamos dá ênfase às dificuldades encontradas, não como forma de negativar o processo, mas como forma de centrar esforços naquilo que precisa ser feito para que a gestão social se consolide.

E ainda, apesar das várias dificuldades depreendidas desse estudo, observa-se que existem algumas que permearam o depoimento de todos os entrevistados, foram apontadas nos questionários e foram objetos de observação do investigador, sendo consideradas as mais relevantes ao processo de gestão social do desenvolvimento territorial: Falta de recursos/apoio que permitam a participação dos representantes da sociedade; Falta de interesse dos gestores públicos que dificultam a participação das representações tanto da sociedade civil, como do próprio do poder público (mesmo que tenham interesse); a ausência de práticas ou ações concretas a partir dos planejamentos (decisões tomadas coletivamente) e a falta de ações de base (capacitações, projetos, assessorias).

Com relação à falta de recursos/apoio à participação da sociedade civil no processo, os atores sociais locais consideram um dos desafios para o fortalecimento da gestão social no território, pois, segundo eles, a falta de apoio técnico e financeiro que deveria ser fornecido através do PRONAT/SDT, tornou-se um dificultador do processo. Eles acreditam que o papel do Estado como fomentador e apoiador da política territorial

deveria possibilitar a construção de mecanismos de participação e atuação de todos os atores sociais no processo e que isso a médio ou longo prazo levaria a autonomia desses colegiados.

A esse problema está aliada outra dificuldade identificada na análise que é a falta de interesse do gestor público municipal. Segundo os depoimentos essa falta de interesse ou vontade política tem limitado a atuação de mais cidadãos nesse processo. E essa falta de vontade e interesse dos gestores públicos municipais está atrelada a inoperância do PRONAT no âmbito do Território Nordeste do Tocantins visto que não se percebeu, nem mesmo com a atuação do Projeto Nedet, ações e resultados consistentes e positivos de apoio ao desenvolvimento rural sustentável.

E a falta dessas ações concretas é justamente outra dificuldade indicada na análise, no caso do Território Nordeste do Tocantins, que segundo eles, nem mesmo o proinf, que teria um caráter pedagógico (apostava-se mais no aprendizado do que nos efeitos do desenvolvimento) foi possível experimentar no território porque recebeu o apoio muito tarde e com o país entrando em uma crise econômica e política.

Observa-se, então, que apesar das tentativas de se fazer gestão no colegiado territorial o fato de não ter condições de efetivarem o que planejam, de não haver situações concretas para gestar, prejudicou o andamento do colegiado, pois a implementação de ações e projetos é imprescindível para o fortalecimento da gestão social no território, uma vez que a gestão social só pode ser fortalecida mediante ações mais concretas com estabelecimento de recursos para que organizações e instituições do próprio território possam gestar de acordo com suas necessidades e, propiciando que estes aprendam fazer fazendo e não apenas falando. Além disso, investimentos em projetos e ações e facilitação no acesso as políticas públicas devem contribuir para o fortalecimento do território, colaborando para a sua consolidação, segundo os próprios documentos da SDT/MDA.

Ainda de acordo com o que foi analisado, outro grande desafio é estabelecer o apoio direto aos colegiados e organizações e instituições até a construção e a valorização de uma cultura de participação cidadã no Brasil. E nesse sentido, é importante investir no fortalecimento da base. Ou seja, é preciso investir em um processo de capacitação tanto dos conselheiros como das organizações de base permitindo que as lideranças das comunidades sejam mais participativas e reivindiquem o avanço da participação, superando os entraves oriundos da fragilidade das estruturas

da sociedade civil e da ausência de tradição participativa, colaborando assim, para impulsionar o desenvolvimento do território através da gestão social.

Esse trabalho de base deve permitir que haja a autonomia das famílias e trabalhadores rurais desses territórios para fazerem sua própria gestão dos processos da promoção do desenvolvimento endógeno, uma vez que é seu protagonismo que irá dá todo o suporte necessário a esse processo. Assim, a gestão social implica no investimento em mobilização, capacitação e organização da base, para garantir essa participação social e o exercício da cidadania nessas institucionalidades e isso requer a criação de estratégias diferenciadas que garantam essa participação.

Em paralelo a esse trabalho junto à base, fortalecendo-as para a participação em processos de tomada de decisão (em geral), deve-se trabalhar o nível territorial, contribuindo para o protagonismo dos atores sociais locais, que, por sua vez, podem contribuir para o enfrentamento da descontinuidade das políticas públicas como o caso atual do PRONAT. Ou seja, a gestão social precisa ser incentivada e valorizada como uma dimensão importante na concepção e proposição de políticas de desenvolvimento sustentável, principalmente no nível territorial.

Observa-se que essas dificuldades apontadas têm como ponto de convergência o desafio de incluir, abranger o maior número de organizações/instituições e a diversidade de atores sociais no processo. E para isso, de um lado requer o interesse e a vontade dos gestores públicos em apoiar tais processos de participação, tanto no âmbito municipal, como estadual e federal.

E de outro, que a sociedade se aproprie mais do processo com o intuito de “convencer” seus gestores locais da necessidade de ouvi-los, criando mais espaços para fazer com que as demandas territoriais e locais sejam atendidas, principalmente na atual conjuntura política e na iminente paralisação do PRONAT que, além de causar a desmobilização dos territórios, suscita a reflexão de que programas de governo podem sofrer descontinuidade ou, efetivamente, sofrem descontinuidades e isso aponta para a necessidade de que o protagonismo seja o protagonismo dos atores sociais locais, tanto da sociedade civil, como do poder público local.

E nesse caso, talvez a sociedade, os atores sociais percebam que precisam se manter unidos pra o enfrentamento dessas questões. E mesmo, uma das pontas dessa articulação estando comprometida (Estado), a sociedade (novamente) deverá buscar suas alternativas e nesse caso, pode não haver uma articulação territorial ou microrregional, mas poderá ainda se manter uma gestão social a nível local.

Ou seja, embora não se tenha percebido um resultado positivo/efetivo do PRONAT em termos de promover ações concretas de desenvolvimento sustentável no Território Nordeste do Tocantins, observou-se que os membros do colegiado, através de suas instâncias buscaram conduzir o processo por meio da gestão social e isso consiste em uma semente plantada, cujo embrião, acreditamos, poderá evoluir para outras formas e espaços de decisões coletivas, se for o caso.

Assim, considerando que o programa paralise, esse embrião, essa semente já se encontra em um grau que deverá ajudar em outros processos em níveis diferenciados: regional, local, municipal. Porém, os desafios apontados anteriormente deverão ser enfrentados para que processos futuros tenham condições de se estabelecerem, inclusive com a necessidade de apoio ou do fomento de ações de governo (de qualquer esfera).

De acordo com o exposto, constata-se no que se refere a gestão social, os princípios preconizados pelo PRONAT são implementados (pelo menos em parte) no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins, respondendo positivamente à questão norteadora desse estudo.

Conclui-se também que apesar das dificuldades observadas, esse tipo de estrutura representa um avanço nos espaços e processos de gestão social e governança e demonstram que a gestão social é uma possibilidade bastante promissora, precisando, porém para o seu fortalecimento e/ou consolidação, uma maior apropriação pelo poder público, e maior mobilização da sociedade civil

Assim, diante do exposto e considerando o objetivo estabelecido de identificar as características da gestão social no âmbito do PRONAT, tendo como estudo de caso o Território Nordeste do Tocantins entendemos que esta pesquisa se encontra concluída. Porém, é nosso desejo que a leitura na íntegra do texto permita o surgimento de novas questões, que levem a novas reflexões e provoque outras inquietações, como por exemplo, a iminência da paralisação do PRONAT: Para onde vão os territórios rurais formados ao longo desses anos?

Quero concluir esse estudo com uma frase de Tenório (2013, p. 14) que representa muito bem o sentimento com o seu resultado: “apesar das contradições apresentadas nesta conclusão, o otimismo quanto à possibilidade de processos decisórios dialógicos deve permanecer, pois as utopias devem ser postas como posições antitéticas aos paradigmas vigentes”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Representatividade e inovação. Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília, CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. 2005.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, v. 12, n. 24, p. 268-306, 2010.

ALCÂNTARA, Valderí de Castro; SILVA, Érica Aline Ferreira; PEREIRA, José Roberto. **Gestão Social e Governança Pública: Aproximações e (De) Limitações Teórico-Conceituais**. In **Encontro de Administração Pública da ANPAD**, 6, 2014, Belo Horizonte. Belo Horizonte: ANPAD, 2014.

ALLEBRANDT, S. L.; ROSA, da C; BENSO, A.; FELIPIM, D. G; OLIVEIRA V.G **Territórios da Cidadania: Enfoques da Produção Acadêmica Sobre o Tema**. Brasília – 2010. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

ARAÚJO, E. T. de. **(In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

Ata da primeira Assembleia Geral do território Nordeste do Tocantins, nº 01/2011, dez/2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4ª Ed. revista e atualizada. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977, 229 p.

BOULLOSA, Rosana; SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de lampedusa?** In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 3., 2009, Juazeiro/Petrolina. **Anais...** Juazeiro/Petrolina: NIGS/UNIVASF, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. [Estatuto da Juventude (2013)]. **Estatuto da juventude: atos internacionais e normas correlatas**. – Brasília: Senado Federal, de Edições Técnicas, 2013. 103 p.

CANÇADO, Airton, C; PEREIRA, José R; TENÓRIO, Fernando G; RIGO, Ariádne S. e OLIVEIRA, Vânia A. R de. In: **Gestão Social: Conhecimento e Produção Científica nos ENAPEGS 2007-2010**. APGS, Viçosa, v3. n.2, pp. 115-137, abr./jun. 2011 p. 6.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO Fernando G.; PEREIRA, José Roberto **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. **Cadernos EBAPE**. BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, artigo 1. Set.2011. p. 681-703.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão social: um debate para a construção do campo**. **NAU – A Revista da Residência Social**, v.4, n.6, p.191-209, mai./out. 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; SAUSEN, Jorge Oneide; VILLELA, Lamounier Erthal. **Gestão social versus gestão estratégica**. In TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013, 372 p., 15-100.

CANÇADO, Airton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. **Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas**. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.9, n.3, p.313-353, set/dez, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso; RIGO, Ariádne Scalfoni; IWAMOTO, Helga Midori; PINHEIRO, Lauro Santos. **Gestão Social, Autogestão e Gestão Democrática: uma abordagem conceitual baseada na Navalha de Occam**. In Latin American and European Organization Studies, 5. Havana, **Anais...**, Havana: LAEMOS, 2014.

CANÇADO, A. C.; PINHEIRO, L. S. **Gestão Social e Controle Social: por uma participação propositiva**. CONGRESSO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN E POLÍTICAS PÚBLICAS - GIGAPP, 5, 2014, Madrid. **Anais...**, Madrid: GIGAPP, 2014.

CANÇADO, Airton Cardoso; RIGO, Ariádne Scalfoni. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social: aprofundando a discussão**. In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques (org.) Administração pública, economia solidária e gestão social: limites desafios e possibilidades. Viçosa: UVF, 2014, 299 P., P. 54-82.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Fundamentos Teóricos da Gestão Social**. DRD – Desenvolvimento Regional em Debate. V. 5, n. 1, p. 4-19, jan/jun, 2015.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. 2 Ed. Curitiba: CRV, 2015.

CARDOSO, Luciane Ferreira. **Desenvolvimento Local e Participação: Avaliação de ações do Programa Territórios da Cidadania no Meio Oeste Contestado a partir da teoria da Gestão Social** / Luciane Ferreira Cardoso; orientador, Luiz Noretto Neto. Florianópolis, SC, 2013. 181 p.

CARRION, Rosinha, M. **Gestão Social: especificidades e práticas em discussão**. In: tecnologias de gestão: por uma abordagem multidisciplinar. Organizadores (SILVA, Junquilha, G; FARIA, Alexandre; BIANCO, Monica; BEHR, Ricardo; PETINELLI-SOUZA, Susane). Vitória. EDUFES. Vol. II, 2007.

CARRION, Rosinha S, M e CALOU, Ângela. **Pensar a Gestão Social em Terras de “Padinho Cícero”**. In: Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. (Parte I – Capítulos I – França Filho; III - Schommer e França Filho).

CARRION, Rosinha da Silva Machado. **A contribuição para a gestão social do desenvolvimento**. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA Jr., J. T. **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações**. Ijuí: UNIJUÍ, 2012. p.23-36.

CASTELLÀ, Carola e PARÉS, Marc. Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p.35-46.

CAVALCANTI, Josefa S. B; WANDERLEY, Maria de N. B NIEDERLE, Paulo A. (Organizadores): **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Recife: Editora UFPE, 2014. 437 p.

Constituição Federal de 1988. disponível em:
<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>

DALABRIDA, V. R. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: _____ (org) **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, jul./dez. 2007.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira **Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores***. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 431 a 473.

DIAZ, Laura M. In: “As faces atuais da pobreza urbana: elementos para uma reorientação da política social” em Cattani, Antonio D. y Mota Díaz Laura

(Org.), Analíticas, Editora da Universidade Federal do Rio Grande Do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil. (2005).

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS Alair Ferreira de; DIAS, Marcela Miná. **Desafios da Gestão Social dos Territórios Rurais**. Apresentação Oral - Desenvolvimento Rural, Territorial e regional. Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa - MG - Brasil; 2,3.UFV,. Congresso SOBER, 2010.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. In: **O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: A Indução de territorialidades á Ação Pública Perspectivas em Políticas Públicas** | Belo Horizonte | Vol. III | Nº 6 | P. 27-58 | jul/dez 2010. (Alan Ferreira de Freitas, Marcelo Miná Dias e Alair Ferreira de Freitas).

FISCHER, T. M. **Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento**. RAP Rio de Janeiro 40(5): 789-808, Set./Out. 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. (Parte I – Capítulos I).

FURTADO, Celso. In: **Formação Econômica do Brasil**. Companhia Editora Nacional, SP, 2005, 32 Edição.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt Ray. In: **PESQUISA QUALITATIVA TIPOS FUNDAMENTAIS** *. ARTIGOS Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995.

GUERRA, Junia Fátima do Carmo e TEODÓSIO, Armindo dos Santos Sousa. In: **Pesquisa Qualitativa em Gestão Social: Uma Análise da Produção do Conhecimento em Estudos de Caso**. Revista gestão e Tecnologia, Pedro Leopoldo v.16, 4.3 pg. 160 -176. Set/dez 2014; p.164.

LEITE, Sérgio Pereira et al. Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais** (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 8). Brasília: IICA, 2008.

LEITE, S. P.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. **Gestão Social: Reflexões e Proposições In: Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.10, 2009. p. 95-146

LIMA, Jascira da S.; GOMES, Ramonildes A. **A Face inovadora das políticas públicas: uma análise da política de desenvolvimento territorial no Estado do Piauí**. (2010).

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A Representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 139-221, 2007.

MARTINS, L. R.; VIEIRA, I. F. S. In: **O Conceito de desenvolvimento sustentável e sua apropriação por parte dos movimentos sociais que pensam o rural brasileiro: o caso da Contag**. Geographia Opportuno Tempore, Londrina, v. 1, número especial, p. 321-334, jul./dez. 2014.

MELO, William dos Santos. Região da bacia do rio Itabapoana (ES-MG-RJ). In: **Cidadania e Desenvolvimento Local: critérios de análise**. Org. (TENÓRIO, G. F). 2012, p. 105-122.

MENDONÇA, Patrícia Maria E.; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes Francelino; JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs**. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 5, p. 1391-1408, 2012.

OLIVEIRA, Vânia A, R; CANÇADO, Airton C; PEREIRA José Roberto. **Gestão social e esfera pública: aproximações teóricoconceituais**. CADERNOS EBAPE. BR, v. 8, nº 4, artigo 3, Rio de Janeiro, Dez. 2010

OLIVEIRA, Carlos Douglas; PERAFÁN, Mireya Eugenia; CONTERATO, Marcelo Antonio. **Percepções de Atores Sociais sobre a Gestão Estratégica e Gestão Social no Âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil**. DRd – Desenvolvimento Regional em debate (ISSN 2237-9029) Ano 3, n. 2, p. 154-175, jul./dez. 2013.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto. **Políticas públicas e Participação: Os atores sociais na política de desenvolvimento do estado da Bahia**. Ana Georgina Peixoto Rocha. Porto Alegre. 2010.

SAYAGO, Doris. In: Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a Representação. G&DR • v. 3, n. 4 (número especial), p. 9-21, nov/2007, Taubaté, SP, Brasil.

SANTOS, Milton. **O Dinheiro e o Território*** GEOgraphia – Ano. 1 – No 1 – 1999. Universidade de São Paulo.

SANTOS, Milton. **O retorno do Território**. In: OSAL :Observatorio Social de América Latina. Ano 6 no. 16 (jun.2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005- ISSN 1515-3282.Disponível.in:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões** / Milton Santos; organizado por Elisiane da Silva; Gervásio Rodrigo Neves; Liana Bach Martins. – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2012. (Coleção O Pensamento Político Brasileiro; v.3).

SCHOMMER, Paula Chies e FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. (Parte I – Capítulos I – França Filho; III - Schommer e França Filho)

SDT/MDA..**Referencias para um programa de Desenvolvimento Territorial**. Brasília, junho, 2003.

SDT/MDA. Gestão Social e Planejamento do Desenvolvimento Territorial: Um subsídio aos facilitadores e animadores do apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais. Brasília. Julho de 2004.

SDT/MDA. Guia do CONDRAF: Planejamento, Brasília. 2005.

SDT/MDA. Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável. Série Documentos Institucionais N°. 1; CONDRAF, Brasília, DF, Setembro de 2005.

SDT/MDA. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Brasília. 2005. Série Documentos Institucionais N°.2.

SDT/MDA. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Série Documentos Institucionais N° 3; SDT/MDA, Brasília, DF, Novembro de 2005.

SDT/MDA. Orientações e Reflexões para os Colegiados Territoriais. III Encontro Nacional dos Colegiados Territoriais. Ceará, 2008.

SDT/MDA. Orientações para Constituição e Funcionamento dos Colegiados Territoriais. Brasília – DF. Outubro de 2009.

SDT/MDA. Documento de Referência – SGE PA3. Brasília. 2010.

SEPLAN/TO. Termo de Referência dos Serviços de Consultoria Individual para Apoiar a Unidade Técnica Regional da Região Nordeste do Estado do Tocantins no Provimento de Suporte Técnico e Executivo em Planejamento e Desenvolvimento Regional Junto às Administrações municipais. 2008.

SEPLAN/TO. Relatório anual das atividades realizadas na região nordeste do estado do Tocantins. PERÍODO – 27/03/2008 A 27/03/ 2009. Produto Consultoria: Antonia Maria Alves Lima, Palmas. 2009.

SEPLAN/TO. **Relatório do processo de construção do plano regional de desenvolvimento sustentável.** Produto Consultoria: Antonia Maria Alves Lima, Palmas. 2010.

SEPLAN/TO. PRDS. **Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Nordeste do Tocantins,** Produto Consultoria: Antonia Maria Alves Lima e Rosangela Aparecida Pereira e Oliveira, Palmas. 2010/2011.

SILVEIRA, Tiago S.; CANÇADO, Airton, C.; PINHEIRO, Lauro, S. In. **A Participação no Conselho Municipal de Imperatriz –MA na Perspectiva da Gestão Social e da Cidadania Deliberativa.** www.unama.br. AOS, Brazil, v. 3, n.1, jan./jun. 2014, p. 45-6048

SUBIRATS, Joan. Prefácio. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise.** Rio de Janeiro: FGV, 2012. p.07-12

TENÓRIO ET AL In: **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas.** Enapg. Salvador-BA. Novembro de 2008. (Fernando G Tenório; Lamounie E Villela; Anderson F. Dias; Fernanda V. Gorjão; Érico C. Porto e Bruna Viana).

TENÓRIO, Fernando, G.. **Gestão Social: Uma Réplica.** In: Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda / organizadores Ariadne Scalfoni Rigo ...[et. al.]. - Recife: UNIVASF, 2010.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social, um conceito não-idêntico?** Ou a insuficiência inevitável do pensamento. In: CANÇADO; A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA Jr., J. T. **Gestão social: aspectos Teóricos e aplicações.** Ijuí: UNIJUÍ, 2012. p.23-36.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise.** Rio de Janeiro. Editora FGV, 2012. 264 p.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Tem razão a gestão social? **In Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração**, 3, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis: UFSC, 2013. 1 CD ROM.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VILLELA, Lamounier Erthal. Escopo metodológico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p.35-46.

ZANI, Felipe Barbosa. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários?: o caso do Programa Territórios da Cidadania Norte- RJ** / Felipe Barbosa Zani. – 2010.172 f.

ZUNINGA, Acácio Leite: **Experiências de Desenvolvimento Territorial e o Fortalecimento da Democracia Participativa**. Brasília 2010.

ANEXOS

Anexo 01: Roteiro baseado nas categorias e critérios apresentados por Cançado, Pereira e Tenório (2015, p.191-193):

Roteiro para Entrevista Semi-estruturada:

- 1) Há quanto tempo o Conselho existe? Há quanto tempo o Sr.(a) faz parte do Conselho?
- 2) Como o Sr.(a) entrou para o Conselho? O Sr.(a).participa de outro Conselho?
- 3) Como são escolhidas as pessoas para participar do Conselho?
- 4) Como é dividida a representação entre Estado e sociedade civil?
- 5) Como é escolhido o presidente? Quantos presidentes já houveram? Como o presidente conduz as reuniões?
- 6) O Sr. Pode descrever o funcionamento do Conselho? (Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas, Comissão de Avaliação)
- 7) Como são as discussões no Conselho? A utilização de termos técnicos dificulta o entendimento pelos Conselheiros dos assuntos em debate? Os Conselheiros participam dos debates ativamente?
- 8) A população do município conhece o Conselho? Há algum meio de comunicação do Conselho com a Comunidade? (site, blog, rede social)
- 9) O Conselho dialoga com outros Conselhos ou instâncias de participação popular?
- 10) Os Conselheiros participam da elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas discutidas no Conselho?
- 11) Na opinião do Sr.(a) o Conselho tem atingido seus objetivos? Quais as principais dificuldades?
- 12) O que poderia ser feito para melhorar a atuação do Conselho?
- 13) Já receberam apoio da SDT/MDA? Que tipo? Faça uma avaliação desse apoio.
- 14) O Sr.(a) Gostaria de acrescentar mais alguma informação sobre o Conselho?

Anexo 02: Questionário**PESQUISA SOBRE O COLEGIADO TERRITORIAL NORDESTE DO TOCANTINS**

Prezado Conselheiro, não é necessário se identificar, os dados serão usados de forma conjunta. Se por acaso tiver dúvida sobre alguma questão, expressar sua dúvida no corpo da própria questão, ok? E caso não saiba responder alguma questão, indique que não sabe responder.

Data de Fundação do Colegiado: __/__/__ Data da Aplicação do Questionário: __/__/__

Município _____

Atualmente faz parte do Colegiado? () Sim () Não

Se não, em que período você fez parte do Colegiado? _____

A) Dados Gerais

Sexo: () Masculino () Feminino

Idade: () até 29 anos () de 30 a 39 () 40 a 49 anos () mais de 50 anos

Representante: () Sociedade Civil () Poder Público () Outro.

Qual? _____

—

Condição de Participação: () Conselheiro () Suplente

Tempo de participação no Conselho: () Menos de 2 anos () Entre 2 e 5 anos () mais de 5 anos

Quais instâncias existem no colegiado? () plenária () Coordenação () Câmaras temáticas () comitês

Em que instâncias o senhor (a) participa? () plenária () Coordenação () Câmaras temáticas () comitês

Na sua opinião, o Colegiado tem atingindo seus objetivos? Quais as principais dificuldades?

Na sua opinião, o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?

B) Gestão Social no Conselho:

Em relação ao funcionamento do Conselho, observe as afirmações abaixo.

LEGENDA: **NSA** – Não se aplica / **DT** – Discordo Totalmente / **DP** - Discordo Parcialmente / **CP** – Concordo Parcialmente / **CT** – Concordo Totalmente.

N	Afirmação	NSA	DT	DP	CP	CT
1.1	Canais de difusão: Existem e são utilizados canais adequados/formas adequadas de acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.					
1.2	Qualidade da informação: Tenho acesso às informações com diversidade, clareza e utilidade.					
1.3	Espaços de transversalidade: Os pontos de vista diferentes são respeitados.					
1.4	Pluralidade do grupo promotor: A liderança é compartilhada entre os diversos atores.					
1.5	Órgãos existentes: São aproveitados outros órgãos e estruturas já existentes, evitando a duplicação das estruturas.					
1.6	Órgãos de acompanhamento: Existe um órgão que faz o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.					
1.7	Relação com outros processos participativos: Existe interação com outros sistemas/instâncias/colegiados/conselhos participativos já existentes na região.					
2.1	Abertura dos espaços de decisão: Todos têm igual oportunidade de participação na tomada de decisão.					
2.2	Aceitação social, política e técnica: Eu concordo com as metodologias participativas empregadas.					
2.3	Valorização cidadã: Existe valorização da participação.					
3.1	Participação de diferentes atores: Existe atuação de associações, movimentos, organizações e cidadãos não organizados no processo de decisão.					
3.2	Perfil dos atores: Os atores têm experiência em processos democráticos de participação.					
4.1	Forma de escolha de representantes: Os representantes são escolhidos pela comunidade.					
4.2	Discursos dos representantes: Eu valorizo os processos participativos.					
4.3	Avaliação participativa: Eu acompanho e avalio as políticas públicas aprovadas.					
5.1	Origem das proposições: As propostas podem ser feitas por qualquer representante e, em geral estão baseadas no interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.					
5.2	Alçada dos atores: Eu posso intervir na problemática planejada.					
5.3	Perfil da liderança: As lideranças conduzem de forma descentralizadora o processo de deliberação e de execução.					
5.4	Possibilidade de exercer a própria vontade: Eu posso falar livremente de acordo com os procedimentos instituídos, assim exerço a vontade política individual e coletiva.					
6.1	Objetivos alcançados: Os objetivos planejados são os realizados.					
6.2	Aprovação cidadã dos resultados: Eu avalio positivamente os resultados alcançados.					

APÊNDICES

Apêndice A: Relação de documentos e registros gerais de atividades do Colegiado Território Nordeste do Tocantins.

Tipo de documento	Instância	Objetivo	Data/Período
Ata	Prefeitos municipais e representantes dos CMDRS.	Reunião para discussão da criação de uma comissão para articulação do território nordeste e garantir a continuidade das ações e processo de consolidação do capital social iniciado com o PDRS.	20/08/10
Ata	Comissão de articulação do Território Nordeste - TO.	Para discutir/organizar a reunião com o CEDRUS marcada para dezembro.	10/12/10
Ata	Comissão de articulação do Território Nordeste - TO.	Discussão de assuntos de interesse da região; mobilização para a região tornar-se território; contratação de um profissional para assessorar a comissão e planejamento de um evento para apresentação do plano de desenvolvimento.	30/05/11
Ata	Comissão de articulação do Território Nordeste - TO.	Discussão da segunda reunião com o CEDRUS marcada para julho. E planejar o evento de apresentação do plano de desenvolvimento da região a se realizar em Centenário.	12/07/11
Ata	CEDRUS e representantes do Território Nordeste - TO.	Reunião para discussão da criação do Território Nordeste do Tocantins.	15/07/11
Ata e relatório	Evento de apresentação do plano de desenvolvimento regional.	Apresentação e discussão do plano de desenvolvimento da região nordeste para todo o colegiado, prefeitos municipais de toda a região e de municípios vizinhos e representantes da SDT/MDA; DFDA; e instituições do governo estadual e federal, além da população local.	15/08/11
Ata	Assembleia Geral	Composição do colegiado territorial e eleição da coordenação	15/12/11
Ata	Coordenação geral	Elaboração e discussão do regimento interno; levantamento de ações prioritárias; para o ano de 2012 e agenda de atividades o primeiro trimestre de 2012.	26 e 27/01/12.
Ata	Coordenação geral	Elaboração da pauta para a Assembleia Geral do dia seguinte.	01/03/12
Ata	Assembleia Geral	Criação dos comitês; priorização das cadeias produtivas; criação do núcleo técnico; eleição dos membros para compor a rede estadual de colegiados e discussão do regimento interno.	02/03/12
Relatório	Núcleo técnico	Formação de um núcleo de técnico dispostos a atuar em apoio ao colegiado e território	Abril/12

		nordeste.	
Ata	Coordenação Geral	Discussão da pauta da assembleia geral a partir da avaliação das ações realizadas no período.	03/05/12
Ata	Assembleia Geral	Avaliação das ações feitas a partir dos encaminhamentos da assembleia anterior e planejamento das próximas ações, contou com a presença do delegado da DFDA.	04/05/12
Ata	Assembleia Geral	Discussão da continuidade dos trabalhos a partir da eleição e uma nova diretoria e da recomposição de do colegiado, visto que haveria mudanças devido o pleito eleitoral que acabara de ocorrer. Estavam presentes os prefeitos atuais e os eleitos, além do delegado da DFDA e representante da SEAGRO.	29/11/12
Ata	Assembleia Geral	Recomposição do Colegiado Territorial; Eleição da Coordenação e Planejamento das Ações para 2013.	17/04/13
Ata	Coordenação	Planejamento das ações prioritárias para 2013; contratação de assessoria técnica.	24/05/13
Ata	Coordenação	Planejamento da assembleia geral com representante da DFDA.	25/08/13
Relatório	Núcleo técnico	Discussão das ações do núcleo técnico em Itapiratins.	28/08/13
Ata	Assembleia Geral	Discussão da situação de apoio do território pela SDT, com representantes da DFDA.	26/09/13
Relatório	Núcleo técnico	Planejamento da oficina para elaboração de projetos para compor o banco de projetos em Pedro Afonso.	27/09/13
Ata	Coordenação	Socialização da situação do Território; Discutir o funcionamento das institucionalidades: Coordenação, Núcleo Técnico, Colegiado e Regimento Interno; Consórcio Territorial; Situação da Consultoria; Planejamento até abril/2014; Socialização do evento em Brasília; Informes.	06/10/13
Relatório	Núcleo Técnico	Oficina de elaboração de projetos para composição do banco de projetos do território.	20 a 22/11/13
Ata	Coordenação	Discussão da pauta para a Assembleia Geral. Do dia 12/12/13, a qual foi aprovada da seguinte forma: Apresentação território; Discussão e aprovação do Regimento interno; Encaminhamentos sobre a Constituição do Consórcio territorial e Planejamento de 2014	11/12/13
Ata	Assembleia Geral	Apresentação território; Discussão e aprovação do Regimento interno; Encaminhamentos sobre a Constituição do Consórcio territorial e Planejamento de 2014.	12/12/13
Relatório	Reunião prefeitos e conselheiros	Planejamento de um encontro com representantes do governo para discutir ações para o território.	20/01/14

Ata	Coordenação	Deliberação do Projeto PROINF.	17/07/14
Ata	Coordenação	Primeira reunião da equipe Nedet, com representantes do território nordeste para deliberar sobre o PROINF.	24/10/15
Ata	Assembleia Geral	Rearticulação do território e recomposição das instâncias colegiadas	14/11/15
Ata	Coordenação e parceiros	Discussão de ações ligadas ao meio ambiente com a Naturatins e para discussão da conferência de ATER.	12 e 13/12/15.
Ata	Coordenação e parceiros	Discussão de planejamento da Conferência de ATER	11/02/16
Ata	Coordenação	Avaliação e conclusão dos documentos sobre a Conferência de ATER.	28/03/16.
Ata	Coordenação	Discussão sobre a composição do colegiado e da coordenação (cadeiras vagas); definição de datas para a assembleia geral e eventos para criação do comitê de mulheres e Levantamento de demandas para o Pronatec –campo	03/04/16.
Ata	Coordenação	Planejamento e organização da assembleia geral.	13/06/16
Ata	Assembleia Geral	Discussão da situação do território e encaminhamentos de ações.	14/06/16
Ata	Coordenação	Discutir e executar as ações encaminhadas na assembleia geral.	20/06/16
Ata	Assembleia Geral	Discutir a situação do território e encaminhamentos de ações.	11/08/16
Relatórios	ATGS	Serviços prestados ao longo do ano 2015/2016 na assessoria de gestão social ao colegiado territorial pelo projeto NEDET.	20/15/16
Plano de Desenvolvimento	Território Nordeste	Documento de orientação do desenvolvimento da região Nordeste do Tocantins.	2010

Apêndice B: Sistematização dos valores inferidos à presença dos critérios de participação cidadã a partir da análise dos textos das entrevistas.

Categoria	Crítérios	Nota
Processo de discussão:	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	1
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	0
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.	2
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.	2
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.	0
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	0
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes.	1
Inclusão:	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.	1
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.	1
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	1
Pluralismo	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados envolvidos no processo deliberativo.	2
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	3
Igualdade participativa	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.	3
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	1
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	1
Autonomia	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	1
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	2
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	2
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	1
Bem comum	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.	1
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	1

Categoria	Critérios	Nota
-----------	-----------	------

Apêndice C: Sistematização dos dados e valores inferidos à presença dos critérios de participação cidadã a partir da análise dos questionários.

Critérios	NSA	DT	DP	CP	CT	BRA	Total	Not
1.1 Canais de difusão: Existem e são utilizados canais adequados/formas adequadas de acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	01	01	04	14	02	01	24	2
1.2 Qualidade da informação: Tenho acesso às informações com diversidade, clareza e utilidade.	00	00	02	16	06	00	24	2
1.3 Espaços de transversalidade: Os pontos de vista diferentes são respeitados.	00	00	00	12	11	01	24	2
1.4 Pluralidade do grupo promotor: A liderança é compartilhada entre os diversos atores	00	00	00	17	06	01	24	2
1.5 Órgãos existentes: São aproveitados outros órgãos e estruturas já existentes, evitando a duplicação das estruturas.	02	04	08	05	05	00	24	1
1.6 Órgãos de acompanhamento: Órgão que faz o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	00	08	08	03	05	0	24	1
1.7 Relação com outros processos participativos: Existe interação com outros sistemas, instâncias/colegiados/conselhos participativos já existentes na região	00	01	06	10	06	01	24	2
2.1 Abertura dos espaços de decisão: Todos têm igual oportunidade de participação na tomada de decisão	00	00	00	09	14	01	24	3
2.2 Aceitação social, política e técnica: Eu concordo com as metodologias participativas empregadas	00	00	04	11	07	02	24	2
2.3 Valorização cidadã: Existe valorização da participação	00	00	00	10	13	01	24	3
3.1 Participação de diferentes atores: Existe atuação de associações, movimentos, organizações e cidadãos não organizados no processo de decisão.	01	00	00	13	10	0	24	2
3.2 Perfil dos atores: Os atores têm experiência em processos democráticos de participação.	00	01	06	10	06	01	24	2
4.1 Forma de escolha de representantes: Os representantes são escolhidos pela comunidade	01	04	09	04	06	00	24	1
4.2 Discursos dos representantes: Eu valorizo os processos participativos	00	00	06	09	08	01	24	2
4.3 Avaliação participativa: Eu acompanho e avalio as políticas públicas aprovadas	00	07	10	03	03	01	24	1
5.1 Origem das proposições: As propostas podem ser feitas por qualquer representante e, em geral estão baseadas no interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas	00	00	02	13	09	0	24	2
5.2 Alçada dos atores: Eu posso intervir na problemática planejada.	00	01	01	16	06	0	24	2
5.3 Perfil da liderança: As lideranças conduzem de forma descentralizadora o processo de deliberação e de execução.	00	01	03	14	05	1	24	2
5.4 Possibilidade de exercer a própria vontade: Eu posso falar livremente de acordo com os procedimentos instituídos, assim exerço a vontade política individual e coletiva.	00	00	02	06	16	00	24	3
6.1 Objetivos alcançados: Os objetivos planejados são os realizados.	00	00	14	08	01	01	24	1

Categoria	Critérios								Nota
6.2 Aprovação cidadã dos resultados: Eu avalio positivamente os resultados alcançados.	00	00	11	06	07	0	24	1	
Legenda: NSA= Não se aplica; DT = Discordo Totalmente; DP =Discordo Parcialmente ; CP = Concordo Parcialmente; CT = Concordo Totalmente, BRA= Branco.									

Apêndice D: Sistematização dos dados e valores inferidos à presença dos critérios de participação cidadã a partir da observação participante.

Critérios	Temas	Frequência de presença
1.1 Canais de difusão	Observou-se que o tipo de canal de difusão utilizado para mobilização dos atores sociais para atividades do território depende do tipo de atividade. Por exemplo, para reuniões de coordenação e assembleia geral, observou-se a utilização de meios eletrônicos como e-mail, whatsapp e telefone. Já atividades como a conferência de ATER, ocorrida em fevereiro de 2016, os conselheiros utilizam outros meios em seus municípios, como carro de som e rádio. Porém, a divulgação dos resultados, ela é feita de forma esporádica. Dependendo da atividade, é divulgado no jornal Centro Norte, responsável por notícias dessa região ou, como no último ano, em um blog, feito pelo coordenador de comunicação do território. Apesar desses meios de comunicação, observamos que a comunicação é muito deficiente ainda, ou porque é mau utilizado, ou porque os próprios conselheiros não dão a devida importância ao processo de comunicação, sendo sempre as mesmas pessoas a se comunicarem com frequência.	2
1.2 Qualidade da informação	Com relação à qualidade da informação, observamos que a comunicação usada para mobilização é clara e objetiva, porém, novamente não se presenciou a comunicação dos resultados, nem mesmo o retorno de encaminhamentos que forma feitos pelos conselheiros em assembleias gerais. Então, essa falta de comunicação de resultados concretos sobre o que é discutido em assembleia deve ser um desestimulante do processo. Em fim, observa-se a falta de um processo de comunicação sistemático adequado a mobilização, a informação e fortalecimento do processo.	1
1.3 Espaços de transversalidade	O colegiado é ele próprio um espaço de transversalidade, uma vez que congrega vários setores em sua composição. Porém, embora se perceba algumas discussões sobre educação, sobre saúde, o que prevalece são os setores de agricultura e meio ambiente. Então, nas atividades realizadas nesse período, observamos discussões e direcionamentos, basicamente sobre ações de meio ambiente, como a assinatura do protocolo do fogo e a agenda de ações ambientais discutidas em reuniões de coordenação e parceiros em dezembro de 2015. E ações na agricultura, como a discussão de projetos de infra-estrutura, ocorrida tanto em agosto de 2015 como em março de 2016; discussão da política de ATER, em fevereiro de 2016, a discussão do fortalecimento das cadeias produtivas da mandioca, leite e frutos do cerrado, feito em discussões na Cooperfruta em agosto de 2016. Em fim, houve até o início da discussão de políticas para mulheres, mas prevalece o setor da agricultura e ambiental nesse processo de desenvolvimento.	2
1.4 Pluralidade do grupo promotor	Observa-se que o colegiado é formado por representantes de vários setores e, principalmente, nas diversas atividades realizadas no decorrer do ano de 2015-2016: reuniões de coordenação e parceiros, de câmara de inclusão produtiva, do comitê de mulheres, conferência de Ater, assembleias gerais, ocorridas no período, observamos a participação de representantes da sociedade civil (STTR, associações de agricultores familiares, cooperativas de agricultores e de meio ambiente) e representantes	1

Categoria	Critérios	Nota
	do poder público (prefeitos municipais, secretários de meio ambiente, de agricultura, de administração, de saúde, vereadores, ATER pública, etc.). Além disso, observamos iniciativas de incluir representação dos indígenas no colegiado territorial, os quais estiveram presentes na conferência de Ater e nas assembleias gerais, tendo sido feito inclusive reuniões em uma aldeia indígena com representantes de várias aldeias da região para discussão da participação destes no Território. Em fim, observa-se que o grupo promotor é plural, porém, não abrange toda a extensão territorial, sendo que falta essa representação de vários municípios que compõem o território nordeste, tendo sido este um dos problemas detectados durante todo o ano de atividade.	
1.5 Órgãos existentes	Não se presenciou a existência de órgãos correlatos ao colegiado territorial nordeste do Tocantins, na região.	0
1.6 Órgãos de acompanhamento	O colegiado territorial deve ser ele próprio um órgão de acompanhamento das políticas públicas em todo território, principalmente através da coordenação geral, embora não se tenha observado esse acompanhamento de forma sistemática.	0
1.7 Relação com outros processos participativos	Durante as atividades nesse período não observamos relação direta, interação entre os diversos conselhos municipais existentes, por exemplo. Observamos tentativas de articular os CMDRS de todos os municípios, encaminhamento da assembleia geral de agosto de 2016 e de se criar uma Rede de Secretarias de Meio ambiente e de Agricultura também dos municípios que compõem o território, discutido em várias reuniões da coordenação realizada nesse período. Porém, nenhuma dessas iniciativas se concretizou no período em questão.	1
2.1 Abertura dos espaços de decisão	Os espaços de decisão no colegiado territorial estão limitados a assembleia geral, o principal espaço de decisão do território é a coordenação geral. Porém, com o intuito de ampliar esses espaços de discussão e tomada de decisão, o grupo discutiu em reuniões e assembleias gerais, a perspectiva da criação da câmara de inclusão produtiva. A criação do comitê de mulheres, da câmara de meio ambiente, a rede de secretarias do meio ambiente e da agricultura, a criação de um consórcio territorial. Porém, desses espaços, apenas foi iniciado a câmara de produtiva e o comitê de mulheres, ainda assim de forma muito restrita dada a ausência da participação de muitos municípios nessas discussões.	1
2.2 Aceitação social, política e técnica	A discussão da criação de todos esses espaços, que pressupõe a participação dos diversos atores sociais, tanto da sociedade civil, como do poder público, das esferas municipal, estadual e federal é um reconhecimento da necessidade de se ter uma metodologia participativa em todos os âmbitos social, técnico e político, porém, observa-se a falta de ações concretas que permitam verificar se de fato haveria essa aceitação social, política e técnica. Sem ações efetiva, fica tudo no campo do discurso.	1
2.3 Valorização cidadã	Novamente se observa que nas atividades em geral há uma valorização da participação no sentido de se buscar incluir o máximo de pessoas a partir da mobilização e de no decorrer das atividades se fomentar a participação de todos no processo de discussão. Porém, observa-se a falta de interesse e de vontade do poder público em custear despesas como deslocamento e alimentação para participação de todos, principalmente da sociedade civil que não tem recursos para essa participação.	1
3.1 Participação de diferentes atores	Nas diversas atividades realizadas observou-se a participação de uma diversidade de atores, tanto do poder público, como da sociedade civil, inclusive de cidadãos não organizados, pois as atividades têm abertura para essa participação. Porém, prevalece a participação de representantes de instituições e organizações sociais e na tomada de decisão, participa os representantes oficiais de cada município do território. E nesse sentido a dificuldade novamente é da ausência de representantes de vários municípios nesse processo.	1
3.2 Perfil dos atores:	Os atores sociais que participam do colegiado em suas diversas instâncias: plenária, coordenação, câmara e comitês,	2

Categoria	Critérios	Nota
	representam organizações sociais e instituições dos municípios que compõem o território. E a maioria dos representantes faz parte de outros processos participativos, principalmente de conselhos setoriais. No caso dos representantes da sociedade civil, na plenária, todos participam do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, sendo este um dos critérios de seleção de seus membros do colegiado. E a maioria participa ainda de outros conselhos municipais como o da saúde e da educação.	
4.1 Forma de escolha de representantes	De acordo com a discussão da assembleia geral ocorrida em novembro de 2015, para a reestruturação do colegiado, observamos que os representantes do poder público deve ser indicado pelo próprio gestor público e que estes normalmente são os próprios prefeitos municipais e os secretários de agricultura e meio ambiente, não havendo discussão dessa representação ser do legislativo ou judiciário. Já a representação da sociedade civil, esta deverá ter uma discussão dentro dos CMDRS e este conselho é quem indica os seus representantes. Ambos devem ser formalizados através de um documentos das instituições, porém não observamos durante o período de acompanhamento do colegiado a entrega desses documentos. Bem como, observamos a ausência das representações tanto da sociedade civil como do poder público de vários municípios.	2
4.2 Discursos dos representantes	Todos os membros, tanto do poder público, quanto da sociedade civil, defendem a participação de todos como a forma de superar as dificuldades. Todos entendem que a ausência de parte dos municípios está inviabilizando ou, no mínimo dificultando, desmotivando o processo de fortalecimento do colegiado territorial como um espaço de discussão, proposição e implementação das políticas públicas para o desenvolvimento do território.	2
4.3 Avaliação participativa	Não se observou nesse período nenhum tipo de ação no sentido de discutir acompanhamento ou avaliação de ações e políticas públicas, no território, mas há abertura para avaliação de todos no processo.	1
5.1 Origem das proposições	A maioria das atividades realizadas nesse período teve como participantes praticamente as mesmas pessoas, com algumas exceções. Assim, excetuando a conferência de Ater que garantiu um número amplo de participantes e adotou uma metodologia onde todos tinha que se manifestar no sentido de propor ações para a ATER que almejam. Nas demais atividades, as proposições têm origem no conjunto de atores que participam regulamente do processo, tanto da sociedade civil, como do poder público, sendo que os mais recentes, apesar de terem espaço para se manifestarem, participam menos que os demais. Porém, observou-se em discussões do projetos para o Proinf, em agosto de 2015, bem como em planejamentos de projetos a serem pleiteados uma preocupação com o que é decidido coletivamente e com o que está de acordo com o plano de desenvolvimento existente na região.	2
5.2 Alçada dos atores	Observou-se que as atividades no território só ocorrem se houver um apoio das administrações públicas municipais. Caso não haja interesse, da parte do gestor local, aquele município fica fora do processo e enfraquece o território como um todo que é o que observamos no Território Nordeste do Tocantins nesse período.	1
5.3 Perfil da liderança	Observa-se que há um processo bastante democrático na condução das atividades. Toda a coordenação participa tanto do planejamento como da condução de cada atividade e no decorrer da atividade todos são incentivados a intervir, se manifestar em cada tema discutido até esgotar toda a pauta.	2
5.4 Possibilidade de exercer a própria vontade.	Como forma de prevalecer o que foi discutido por todos, em todas as atividades, tanto assembleia geral e reuniões da coordenação, câmara e comitê são feitas atas que são assinadas por todos os presentes. Além das atas, tem os relatórios e os regimentos internos de cada instância, que servem como instrumentos reguladores do processo e são disponibilizados para os participantes através de e-mails.	2

Categoria	Crítérios	Nota
6.1 Objetivos alcançados.	Observou-se que entre o que se planeja e o que se concretiza há uma lacuna. Os objetivos menores pontuais como a realização da conferência de Ater, a assinatura do protocolo do fogo, a constituição da câmara de inclusão produtiva e do comitê de mulheres, por exemplo, são alcançados. Porém, o objetivo mais amplo de se ter uma participação ampla e efetiva dos diversos atores e setores do território, de se implementar ações concretas de desenvolvimento em todo o território, de se conseguir captar recursos e promover o desenvolvimento de organizações sociais do território, etc, isso não tem se observado.	1
6.2 Aprovação cidadã dos resultados.	E a falta dessas ações mais concretas, do direcionamento das políticas públicas e do acesso as políticas públicas não tem contribuído para uma avaliação positiva dos resultados do PRONAT. .	1

Apêndice E: Resultado da tabulação dos dados inferidos à presença dos critérios de participação cidadã nas três técnicas d levantamento de dados utilizadas na investigação.

Categorias	Crítérios	Frequência da presença dos critérios de participação cidadã			Nota final
		Entrevistas	Questionários	Observação participante	
Processo de discussão	Canais de difusão.	1	2	2	1,66
	Qualidade da informação	0	2	1	1
	Espaços de transversalidade	2	2	2	2
	Pluralidade do grupo promotor	2	2	1	1,66
	Órgãos existentes	0	1	0	0,33
	Órgãos de acompanhamento.	0	1	0	0,33
	Relação com outros processos participativos	1	2	1	1,33
Inclusão	Abertura dos espaços de decisão	1	3	1	1,66
	Aceitação social, política e técnica	1	2	1	1,33
	Valorização cidadã	1	3	1	1,33
Pluralismo	Participação de diferentes atores	2	2	1	1,66
	Perfil dos atores	3	2	2	2,33
Igualdade participativa	Forma de escolha de representantes	3	1	2	2
	Discursos dos representantes	1	2	2	1,66
	Avaliação participativa	1	1	1	1
Autonomia	Origem das proposições	1	2	2	1,66
	Alçada dos atores	2	2	1	1,66
	Perfil da liderança	2	2	2	2
	Possibilidade de exercer a própria vontade:.	1	3	2	2
Bem comum	Objetivos alcançados:	1	1	1	1

Apêndice E: Resultado da tabulação dos dados inferidos à presença dos critérios de participação cidadã nas três técnicas de levantamento de dados utilizadas na investigação.

Categorias	Critérios	Frequência da presença dos critérios de participação cidadã			Nota final
		Entrevistas	Questionários	Observação participante	
	Aprovação cidadã dos resultados.	1	1	1	1

Apêndice F: Resultado da tabulação dos dados das entrevistas, questionários e observação participante: categorias e critérios da participação cidadã, presentes no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins.

Villela (2012)				Cançado, Tenório e Pereira (2011)
Categorias	Nota	Critérios	Nota	Característica da Gestão Social a ser identificada
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	1,19	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.	1,66	Transparência e Inteligibilidade
		Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.	1	Transparência e Inteligibilidade
		Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.	2	Dialogicidade; Entendimento
		Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.	1,66	Tomada de decisão coletiva sem coerção; Dialogicidade.
		Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.	0,33	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento
		Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.	0,33	Transparência e Inteligibilidade
		Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	1,33	Entendimento; Dialogicidade.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	1,44	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.	1,66	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade
		Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.	1,33	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Dialogicidade

Villela (2012)				Cançado, Tenório e Pereira (2011)	
Categorias	Nota	Crítérios	Nota	Característica da Gestão Social a ser identificada	
		Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.	1,33	Entendimento	
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	1,99	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.	1,66	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento	
		Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.	2,33	Tomada de Decisão coletiva, sem coerção	
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	1,55	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.	2	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção	
		Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.	1,66	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento	
		Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.	1	Tomada de Decisão Coletiva sem Coerção; Entendimento	
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	1,83	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.	1,66	Tomada de Decisão Coletiva sem Coerção; Entendimento	
		Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.	1,66	Tomada de Decisão Coletiva sem coerção	
		Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.	2	Tomada de Decisão coletiva, sem Coerção; Transparência e Inteligibilidade; Entendimento	
		Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.	2	Tomada de Decisão Coletiva, sem coerção	
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	1	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.	1	Transparência e Inteligibilidade; Entendimento	
		Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.	1	Entendimento	

Apêndice G: Identificação das características de gestão social no Colegiado Territorial Nordeste do Tocantins a partir da análise dos critérios de participação cidadã

Característica da Gestão Social	Número de vezes relacionado aos critérios de participação cidadã	Soma do valor encontrado no critérios
Transparência e Inteligibilidade	10	12,66
Dialogicidade	05	7,98
Entendimento	11	14,97
Tomada de decisão coletiva sem coerção.	12	20,02