



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANTONIO MICHEL FELIX SILVA**

**GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS RURAIS – UMA AVALIAÇÃO DA  
EXPERIÊNCIA NO TERRITÓRIO DO MACIÇO DE BATURITÉ**

**FORTALEZA**

**2022**

ANTONIO MICHEL FELIX SILVA

GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS RURAIS – UMA AVALIAÇÃO DA  
EXPERIÊNCIA NO TERRITÓRIO DO MACIÇO DE BATURITÉ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S578g Silva, Antonio Michel Felix.  
Gestão social dos territórios rurais – uma avaliação da experiência no território do Maciço de Baturité /  
Antonio Michel Felix Silva. – 2022.  
100 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de  
Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Gestão social. 3. Avaliação de política pública. I. Título.

CDD 320.6

---

ANTONIO MICHEL FELIX SILVA

GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS RURAIS – UMA AVALIAÇÃO DA  
EXPERIÊNCIA NO TERRITÓRIO DO MACIÇO DE BATURITÉ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 25/05/2022.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Clebia Mardonia Freitas Rabelo  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

À Deus.

Às minhas raízes, em especial a meu pai Zé Cati  
e ao meu avô Xavier (*in memoriam*).

À minha família e amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Quando olho para trás, enxergo tantas pessoas que seria impossível nomeá-las aqui, assim, desejo carinhosamente agradecer primeiramente a Deus por sempre cuidar de mim e por tantas oportunidades que me foram dadas.

Agradeço também a cada pessoa que compartilhou comigo essa trajetória e deixou em mim parte de si. Carrego comigo tantos saberes e valores que não poderiam ser construídos se não por muitas mãos, a partir de tantas conversas, tantas risadas e algumas lágrimas.

Gratidão!

“Só se pode aprender democracia por meio de um fazer e da vivência de processos e espaços participativos avaliados” (Flávio Werle).

## RESUMO

O desenvolvimento territorial foi muito valorizado nas agendas governamentais até meados de 2016, trazendo os requisitos básicos da participação cidadã, a valorização do controle social e, por conseguinte, a gestão social como forma de efetivá-lo. O presente trabalho traz como desafio apresentar a discussão teórica em torno do conceito de gestão social e fazer uma análise avaliativa de sua efetividade na política de desenvolvimento territorial, tendo como *lócus* o Território do Maciço do Baturité/CE. A referida análise, parte do estudo da teoria sobre o tema, bem como os avanços desta questão no meio acadêmico e ainda fazendo uso da técnica de triangulação cujos instrumentos adotados além de questionário fechado, utiliza-se de uma entrevista semiestruturada com agentes públicos e atores sociais ligados à política. Para esse fim apresenta-se o debate proferido por diversos autores, dos quais destaca-se o estudo bibliométrico realizado por Iizuka e Junqueira (2013); as análises de Tenório (2005), dentre outros. Este trabalho está estruturado em três partes onde primeiro apresento a estratégia de desenvolvimento territorial e a gestão social enquanto conceito em construção, trazendo uma discussão teórica sobre o tema e o avanço da questão no meio acadêmico. Na segunda parte discorro a política, seu marco institucional e o ciclo de gestão social proposto. A terceira parte traz a pesquisa avaliativa enquanto método, seguido de relatos, questionários e entrevistas que subsidiam a avaliação da gestão social no Maciço do Baturité. Os resultados mostraram que há uma crise discursiva entre os projetos políticos antagônicos que, se apropriado dos mesmos termos e espaços, têm gerado um campo minado, tanto para o poder público e movimentos sociais quanto teóricos que versam sobre a questão da gestão social. Conclui-se que os apontamentos deste estudo sejam úteis ao poder público, sobretudo à sociedade civil e seus movimentos, para que a partir de uma reflexão da experiência, possam propor novas alternativas, cada uma respeitando a realidade própria em que pretende mudar.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial; gestão social; avaliação de política pública.

## ABSTRACT

Territorial development was highly valued in government agendas until mid-2016, including the basic requirements of participation, an appreciation of social control and, consequently, social management as a way of making it effective. The work brings a theoretical discussion as an analysis of the management concept of its social proposal and development in the development policy of territorial development, having as study area the territory of the Maciço do Baturité/CE. The analysis starts from the use of theory beyond the subject, as well as the advances of this issue in the academic environment and still making use of the triangulation technique whose instruments adopted in addition to a closed questionnaire, uses a semi-structured interview with public agents and actors. socially linked to politics. To this end, the debate given by several authors is presented, among which the bibliometric study carried out by Iizuka and Junqueira (2013); the meetings of Tenório (2005), among others. This discussion development is present in three strategies and the first approach to content under construction, presenting a discussion on the topic and the advancement of the issue in the middle concept of social concept. In the second part, I discuss the policy, its institutional framework and the proposed social management cycle. The third part brings the evaluation as a method followed by the reports, evaluations and interviews that subsidize the social management in Maciço do Baturité. The results shown that occurs a political discursive between the public movements that if appropriated from the same terms and spaces, have generated a theoretical field , as well as political power over the issue of social management. It is concluded that the notes of this study are useful to the public, especially to the power society, so that from a consideration of power it provides new alternatives, each civilian and their true sensitivity, provide their own reality in which they intend to change.

**Keywords:** territorial development; social management; public policy evaluation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Mapa do território do Maciço do Baturité.....	20
Quadro 1 –	Passos para o planejamento.....	48
Quadro 2 –	Tópicos situantes da pesquisa.....	55
Figura 2 –	Acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos.....	66
Figura 3 –	Compromissos de apoio logístico e de participação formalizados.....	66
Figura 4 –	Organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo.....	67
Figura 5 –	Co-responsabilização da população na definição de diretrizes.....	68
Figura 6 –	Interesses coletivos devidamente expressos com os respectivos grupos e segmentos devidamente representados e comprometidos.....	69
Figura 7 –	Dados coletados e analisados sobre o território, diagnóstico do território consolidado, potencialidades e dificuldades identificadas.....	70
Figura 8 –	Visão de futuro e eixos aglutinados estabelecidos.....	71
Figura 9 –	Planos, programas e projetos de ação definidos e estruturados.....	71
Figura 10	Políticas públicas melhor articuladas e planos de desenvolvimento territorial construídos de forma participativa.....	72
Figura 11	Agentes locais fortalecidos, capacitados e atuantes.....	73
Figura 12 –	Políticas territoriais negociadas entre os agentes governamentais (dos vários níveis e das várias pastas) e entre os agentes da sociedade civil.....	73
Figura 13 –	Arranjos institucionais desenhados, parcerias estabelecidas e atuantes.....	74
Figura 14	Novas institucionalidades, fortalecidas e atuantes.....	74
Figura 15 –	Políticas públicas e a serviço do Plano de Desenvolvimento Territorial.....	75
Figura 16 –	Passos e responsabilidades definidos e distribuídos entre os diferentes.....	75
Figura 17	Fluxos de informação em pleno funcionamento.....	76
Figura 18 –	Ambiente social inibindo comportamentos desagregadores e destoantes dos objetivos comuns pactuados entre os agentes locais.....	77
Figura 19 –	Estratégias de monitoramento e avaliação definidas.....	77
Figura 20 –	Indicadores e procedimentos de monitoramento e avaliação construídos participativamente.....	78
Figura 21 –	Objetivos e metas monitorados e avaliados.....	79

Figura 22 –	Ciclo da gestão aprimorado e retroalimentado.....	79
Quadro 3 –	Resumo das falas dos entrevistados acerca do significado da gestão social.	87
Quadro 4 –	Resumo das falas dos entrevistados acerca da avaliação da gestão social..	90

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Recorrência de autores no Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social.....	22
Tabela 2 –	Alguns indicadores de planejamento.....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAB	Associação dos Municípios do Maciço do Baturité
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Regional
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FETRAECE	Regional da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAEPP	Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
INTERSOL	Incubadora Tecnológica de Economia Solidária
LEADER	Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural
MASTER	Movimento dos Agricultores Sem Terra
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEB	Movimento de Educação de Base
NEDET	Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial
NEDETEMB	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Maciço do Baturité
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTDRS	Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTO EM QUE GESTA A PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>O Maciço – Breve contextualização histórica e social.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3</b>	<b>O território do Maciço do Baturité.....</b>	<b>21</b>
<b>2.4</b>	<b>Neoliberalismo.....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>GESTÃO SOCIAL UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Uma crise discursiva na Gestão Social – a linha tênue entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1.1</b>	<i>Sociedade civil.....</i>	<i>33</i>
<b>3.1.2</b>	<i>Participação.....</i>	<i>37</i>
<b>3.1.3</b>	<i>Cidadania.....</i>	<i>40</i>
<b>4</b>	<b>CICLO DE GESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: REVISITANDO OS CONCEITOS.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1</b>	<b>Gestão social na política de desenvolvimento territorial.....</b>	<b>44</b>
<b>4.2</b>	<b>O ciclo de gestão social.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2.1</b>	<i>Sensibilização e mobilização.....</i>	<i>48</i>
<b>4.2.2</b>	<i>Planejamento.....</i>	<i>49</i>
<b>4.2.3</b>	<i>Organização.....</i>	<i>51</i>
<b>4.2.4</b>	<i>Controle Social.....</i>	<i>52</i>
<b>5</b>	<b>AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS – A PESQUISA AVALIATIVA</b>	<b>53</b>
<b>5.1</b>	<b>Gestão social na concepção dos atores envolvidos no processo.....</b>	<b>59</b>
<b>5.2</b>	<b>O Ciclo de Gestão Social – o que avaliam os atores sobre os indicadores da política.....</b>	<b>65</b>
<b>5.3</b>	<b>Uma avaliação da Gestão Social no território do Maciço do Baturité.....</b>	<b>81</b>
<b>6</b>	<b>RESULTADOS.....</b>	<b>86</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O termo gestão social tem se destacado como temática no meio acadêmico assim como em experiências profissionais (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2013), especialmente nas últimas décadas, o que reforça a importância de analisar seu conceito, sua aplicação e, principalmente, suas experiências na sociedade. Enquanto área do conhecimento, alguns teóricos arriscam apresentar proposições para delimitar este que se tornou um tema de larga utilização, outros, porém, questionam sua pertinência enquanto teoria.

Meio a essa discussão, este trabalho se propõe a avaliar como se deu a gestão social no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no Maciço do Baturité entre os anos de 2009 e 2016. Neste sentido, cumpre dizer que o foco do trabalho é a gestão social, contudo, para melhor compreensão do contexto, apresentaremos, ainda que resumidamente, o surgimento da perspectiva territorial como *locus* de política pública, a forma que assume no Brasil e, especialmente, como se configura no Maciço do Baturité, território em que esta pesquisa se desenvolve.

Assim, o trabalho busca responder a seguinte questão: Considerando os resultados esperados pela política de desenvolvimento territorial quanto a gestão social, que resultados foram alcançados no Maciço do Baturité? Que desafios e experiências deixam para a sociedade? Essa problematização quer compreender que desafios se observam nesta experiência e, principalmente, que contribuições à política deixam ao debate sobre a gestão pública. Buscando responder a essa pergunta, este trabalho traz como objetivo geral avaliar a experiência de gestão social no Maciço do Baturité, a partir da política de desenvolvimento territorial. Para isso, apresenta uma discussão teórica em torno do conceito de gestão social; avalia se os resultados esperados pela política para a gestão social foram alcançados e; apresenta considerações sobre a gestão social no Maciço, contribuindo assim para o debate e geração de novas experiências.

Este trabalho inicia com a introdução da estratégia de desenvolvimento territorial enquanto política de desenvolvimento implantada no Brasil a partir de 2005 e faz um recorte da política no Maciço do Baturité, para então adentrar a questão da gestão social, primeiro como conceito em debate para depois trazer a crise discursiva envolta nos elementos que conformam a gestão social (sociedade civil, participação e cidadania). Em seguida, os conceitos apontados pela política são revisitados, bem como os indicadores proposto como resultados esperados, permitindo avaliar, segundo tais indicadores, se a política logrou êxito.

Como metodologia tem-se a pesquisa avaliativa realizada por meio do instrumento da pesquisa social aplicada; nesta concepção a avaliação dá conta de duas dimensões distintas, porém, complementares: técnica e política. Técnica porque segue métodos e técnicas cientificamente

aceitas para expressão da realidade e capaz de ser testada; política porque contextualiza os dados científicos, dialoga com a realidade social e instrumentaliza os movimentos sociais com informações suficientes para sua prática. É, portanto, nesta complementariedade que reside a complexidade e completude da proposta. Em função do momento da avaliação, essa se realiza após a execução (*ex-post*). A técnica utilizada é a triangulação de métodos, onde a pesquisa busca realizar uma análise crítica do processo de gestão social da política de desenvolvimento territorial no Maciço do Baturité, a partir dos princípios e fundamentos teórico-conceituais no marco da política e na concepção de seus sujeitos.

## 2 CONTEXTO EM QUE GESTA A PROBLEMÁTICA

Este estudo traz em seu bojo uma avaliação da gestão social na política de desenvolvimento territorial em um contexto pós-execução da política (2009-2016), trazendo à discussão, categorias importantes para compreensão da questão, como desenvolvimento, território, gestão social e seu tripé de sustentação: sociedade civil, cidadania e participação. O estudo começa situando a categoria desenvolvimento que conforma um tema atualmente tão recorrente quanto vago, surgido no final dos anos de 1940, no âmbito da teoria econômica com a disciplina Economia do Desenvolvimento, o que logo é apropriada também nas ciências sociais, construindo-se a partir de então um arcabouço teórico e metodológico (CONCEIÇÃO, 2017).

O conceito, por não ser estático, assume e adquire novas e diferentes vertentes, bem como espaços e compreensões ao longo da história, especialmente nos momentos de inflexões como as crises que o sistema acaba por si impor, como aconteceu em 1970 quando expôs o lado obscuro do desenvolvimento pautado apenas na concepção econômica. Esse momento abre-se para discussão do desenvolvimento em múltiplas dimensões incorporando ao debate temas como a sustentabilidade ambiental, capital social, desigualdade e pobreza, construindo dois caminhos de atuação espacial, sendo um com foco no local e outro com atuação territorial, onde “o território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e regulação das políticas públicas” (CONCEIÇÃO, 2017, p. 18).

É importante compreender que foi neste contexto que surgem apostas em um desenvolvimento sob bases participativas, tanto fomentadas por organismos internacionais, quanto por governos nacionais e ainda experiências da sociedade civil, culminando num processo de constituição de políticas pensadas de ‘baixo para cima’, inaugurando um novo momento na relação Estado-sociedade-mercado (CONCEIÇÃO, 2017).

Silva (2017) assinala que a concepção de desenvolvimento territorial, parte da ideia de que o desenvolvimento do espaço depende parcialmente do nível de organização de sua sociedade; essa abordagem surge atribuindo a sociedade um papel importante no desenvolvimento, estabelecendo assim uma correlação quanto a organização e mobilização da sociedade, pautando suas prioridades e construindo um novo formato de interação.

Neste intento, experiências são postas em prática, como na Itália pós-guerra, que, num processo de resistência ao pacote tecnológico, promove reformulações em sua política de desenvolvimento rural, a exemplo o Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER), que a partir de 1991 toma conotação mais abrangente, buscando além da produção, maior equidade nas esferas econômica, social e ambiental.

O Programa Leader surge em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas naquele continente, crescentemente preocupado com as distorções entre as regiões. Seu caráter inovador residiu, primeiro, no fato de tratar-se de algo com viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais. E, segundo, no tipo de estratégia proposta para estas ações de promoção do desenvolvimento rural, com ações do tipo bottom-up, baseadas no princípio da parceria, e de caráter multisetorial e integradas (FAVARETO, 2006, p. 121).

Na esteira dessa experiência, organismos internacionais como o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Mundial, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as quais passaram a exigir dos países emergentes a adoção da estratégia como critério de financiamento; assim, a partir de 1990 a abordagem territorial chega aos países latino-americanos.

No Brasil, a primeira experiência se dá no governo de Fernando Henrique Cardoso com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), assim denominado de PRONAF Infraestrutura e Serviços (1996), voltada para o financiamento de ativos coletivos e linhas de crédito aos agricultores familiares. Sua aplicação era baseada na parceria com gestões municipais, sendo que somente a partir de 2003, após o início do governo do campo democrático popular e que culminou na criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi que a abordagem territorial passou a ganhar conotação territorial e se fortaleceu na agenda política brasileira (PASSINI; SCHNEIDER, 2020).

## **2.1 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – (PRONAT)**

Para dar suporte a estratégia, criou-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) que substituiria o PRONAF Infraestrutura e Serviços do governo anterior, o programa teria como foco o território e não um município em específico, como era na versão anterior, pois é relevante nesta relação à interação que se propõe, com maior participação social e ampliação do espaço representativo, que passa a ser um Colegiado Territorial e não mais um conselho municipal (FAVARETO, 2006).

A política proposta visou atuar no combate à pobreza e desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas, visto que:

Mesmo com avanços em espaços conquistados pelos movimentos sociais, os resultados ainda estão muito aquém das necessidades. Alguns poucos resultados ainda podem ser considerados restritos a determinadas regiões ou setores. As assimetrias quanto às oportunidades de desenvolvimento ainda produzem, no meio rural, o maior contingente de pobres e de excluídos (BRASIL, 2005a, p. 9).

A proposta apresentada parte do reconhecimento da importância da agricultura familiar, da necessidade de garantia de acesso à terra e do entendimento da multiplicidade do rural, exigindo para isso ações em várias frentes como fomento à produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão (BRASIL, 2005a).

Algumas condicionalidades são postas como requisitos para essa valorização do rural, entre elas:

[...] otimização dos recursos e geração de riqueza, incorporação de elementos de tecnologias ambientalmente amigáveis, interação solidária entre campo e cidade numa correlação de complementaridades, interdependência e agendas comuns, destacando ainda a necessidade de desenvolver um capital social que busque melhores oportunidades de bem-estar e dignidade (BRASIL, 2005a, p. 10).

O desafio da estratégia esteve em focar na superação da pobreza e da miséria, algo que de acordo com o documento só será possível se não houver a repetição dos mesmos erros em focalizar recursos em setores e/ou regiões. Outra grande estratégia é a mudança de paradigma nas relações Estado e sociedade, estimulando a autogestão e o desenvolvimento.

As bases dessa transformação é o território, tido como inovador ao:

[...] estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características (BRASIL, 2005a, p. 11).

Aqui, a proposição de um novo modelo de gestão democrática participativa, confluindo-se em um ambiente de disputa, mas também de construção de consensos em torno do desenvolvimento comum, superando os desafios ora apresentados. Neste sentido, o documento Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável do Brasil

elege alguns enfoques de atuação, a iniciar pela estratégia de desenvolvimento centrada no território; tal opção se dá por sua “capilaridade integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção” (BRASIL, 2005a, p. 21).

Para isso, segundo o referido marco institucional, precisar realizar coesão social e territorial, sendo a primeira expressão da equidade, respeito à diversidade, solidariedade, justiça social e sentimento de pertencimento; já coesão territorial na visão da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), em que é expressa no conjunto de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em um lócus que a definam como entidade cultural, política e socialmente integradas (*Op. Cit.*).

Outro enfoque se dá pela heterogeneidade dos territórios, carecendo da adoção de estratégias e ações diferenciadas conforme a realidade que se impõe, o documento é claro ao apontar que não se conhece a dinâmica territorial ao conhecer um território, para isso a necessidade de se formular políticas que atendam as demandas dos atores locais, a partir de um processo dialógico e amplamente participativo. Não menos importantes são os investimentos econômicos, os quais a SDT/MDA aponta como necessários para garantir o acesso aos serviços públicos e tangibilidade das ações, mas não pode se esgotar nisso, é necessário investimento social capaz de gerar melhores condições de vida e formação do capital social, fatores tão necessários ao desenvolvimento; provavelmente, o aspecto mais importante e diferenciador da proposta é o estabelecimento de “mecanismos institucionais que promovam sistemas participativos abertos capazes de formular soluções desde a base social” (BRASIL, 2005a, p. 22).

Neste sentido, o documento Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável do Brasil (2005a) elege alguns enfoques de atuação, a iniciar pela estratégia de desenvolvimento centrada no território. Tal opção se dá por sua “capilaridade integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção” (BRASIL, 2005a p. 21). Para isso precisa realizar coesão social e territorial, sendo a primeira expressão da equidade, respeito à diversidade, solidariedade, justiça social e sentimento de pertencimento; já coesão territorial na visão da SDT/MDA é expressa no conjunto de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em um lócus que a definam como entidade cultural, política e socialmente integradas.

Outro enfoque se dá pela heterogeneidade dos territórios, carecendo da adoção de estratégias e ações diferenciadas conforme a realidade que se impõe. O documento é claro ao apontar que não se conhece a dinâmica territorial ao conhecer um território, para isso a

necessidade de se formular políticas que atendam as demandas dos atores locais a partir de um processo dialógico e amplamente participativo (BRASIL, 2005a).

Não menos importantes são os investimentos econômicos, no que a SDT/MDA aponta como necessários para garantir o acesso aos serviços públicos e tangibilidade das ações, mas não pode se esgotar nisso, é necessário investimento social capaz de gerar melhores condições de vida e formação do capital social tão necessário ao desenvolvimento e é este, provavelmente o aspecto mais importante e diferenciador da proposta é o estabelecimento de “mecanismos institucionais que promovam sistemas participativos abertos capazes de formular soluções desde a base social” (BRASIL, 2005a p. 22). Neste sentido, vendo as fragilidades dos conselhos municipais gestores de políticas públicas que como já sinalizamos adota metodologias de monitoramento, o documento de referência garante outra função importante ao mecanismo de controle social: a de formuladores de políticas públicas.

Com fito a superar as fragilidades destes conselhos, a política de desenvolvimento territorial vislumbra a possibilidade de ocorrer fusão entre os conselhos pertinentes e abrigo aqueles temas mais específicos em câmaras temáticas (BRASIL, 2005a). Neste sentido, o capital humano ganharia em qualificação ao ampliar o universo de representação, que adviria não só de um município, mas do conjunto de municípios organizados em um território e ainda com a possibilidade de articulação entre grupos sociais distintos, formando novas institucionalidades com capilaridade para participar da formulação e controle das políticas.

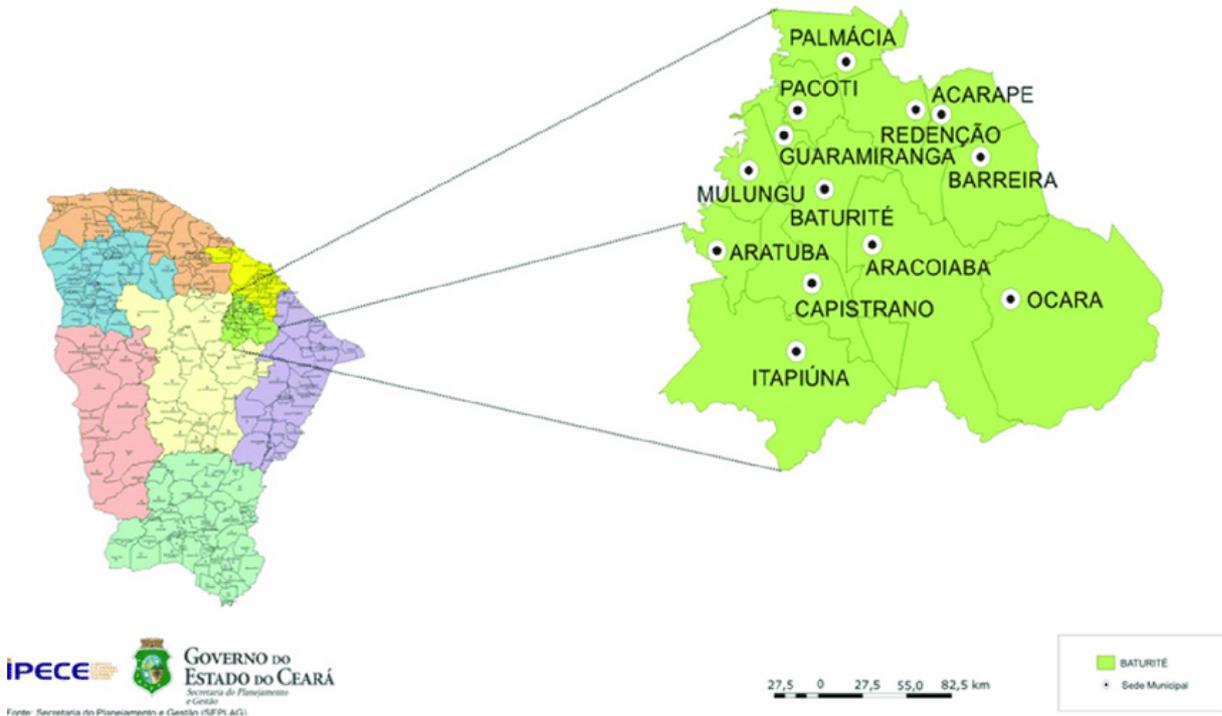
Dessa forma, de acordo com Brasil (2005a), a centralidade da política de desenvolvimento territorial são as pessoas, buscando superar a visão de participação condicionada ao repasse de recursos públicos e favorecendo princípios como cooperação, corresponsabilização e inclusão social e econômica. Com essas bases, parece vislumbrar um processo articulado, construído por muitas mãos em sinergia não apática, mas atuante e reveladora dos reais anseios e necessidades, sobretudo daqueles mais vulneráveis, partilhando poder na construção de novas relações sociais e institucionais que permitam a superação da pobreza e da miséria.

## **2.2 O Maciço – Breve contextualização histórica e social**

O Maciço do Baturité, hoje formado por 13 municípios (Palmácia, Pacoti, Guaramiranga, Mulungu, Aratuba, Baturité, Capistrano, Itapiúna, Aracoiaba, Redenção, Acarape, Ocara e Barreira), tem uma população estimada em 2018 de 243.982 pessoas e uma densidade demográfica de 65,8 hab./km<sup>2</sup> (CEARÁ, 2019, p. 14), mas nem sempre foi assim,

desde seu surgimento em 1702 até a segunda década do Século XVIII, a faixa geográfica que corresponde ao Maciço era quase inabitada (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017).

Figura 1 – Mapa do território do Maciço do Baturité



Fonte: CEARÁ, 2019.

A partir de 1718, passa-se a conceder sesmarias por toda a serra, expandindo a ocupação e em 1764 foi fundada a Vila Real, enquanto que o nome Baturité foi adotado somente em 1841, com a Lei nº 226 que criava a Comarca de Baturité com jurisdição sobre os territórios de Canindé e a atual Itapipoca (BRASIL, 2010). As últimas décadas do Século XIX são importantes para o crescimento e desenvolvimento da região que teve ao seu favor dois importantes fatores: primeiro, por ter um clima serrano, sofria menos impactos das secas no Estado e depois, face a guerra da Secessão nos Estados Unidos, onde aproveitou para a oportunidade de comercializar algodão para Inglaterra (*Op. Cit.*, p. 21).

Esses fatores favoreceram o surgimento de outras atividades na região como produção de cana-de-açúcar (1740) e com ela o surgimento das usinas, além da produção de café (1822), dinamizando ainda mais a economia e promovendo a ocupação do território. Isso possibilitou que investimentos fossem realizados na região, como a ferrovia implantada em 1882, tendo sido uma das primeiras do Estado (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017) fazendo de Baturité um ponto de convergência regional (BRASIL, 2010).

Um fato importante que não podemos deixar de registrar é a libertação de todos os seus escravizados em 1889, tornando a então cidade de Acarape, hoje denominada Redenção,

a primeira cidade do Brasil a realizar o feito o que sugere já a época, uma compreensão avançada de questões de sensíveis como a escravatura. Ao longo de sua história, a região presenciou revoltas e guerras, revoluções, secas e epidemias, forjando uma identidade cultural e uma organização social que marca até os dias atuais o perfil da região (BRASIL, 2010).

### **2.3 O território do Maciço do Baturité**

A proposta de desenvolvimento territorial alinha-se a história de organização do Maciço do Baturité quando, já nos anos de 1970, observava-se uma mobilização social entorno das Comunidades Eclesiais de Base, movimento da Igreja Católica que, de sua forma fazia oposição ao regime militar e discutia questões como concentração da terra e direitos dos excluídos (SILVA; PEIREIRA, 2016).

Essa experiência gerou uma cultura política de consciência social e empoderamento das bases, fortalecendo o projeto participativo que culminaria na criação da Regional da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará (FETRAECE) no ano de 1990, a Associação dos Municípios do Maciço do Baturité (AMAB) no ano de 1997, dentre outras instituições importantes no processo de organização e desenvolvimento do Maciço (SILVA; PEIREIRA, 2016).

Destaque-se a construção entre 2002 e 2003 do primeiro Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), coordenado pelo Governo do Estado do Ceará com que contou, segundo o documento, com ampla participação social. O PDR traz em primeira mão um panorama da questão ambiental, da economia da região, do patrimônio histórico e cultural, além da estratégia de desenvolvimento regional que inclui linhas estratégicas de desenvolvimento, modelo de organização do território e a premissa da participação e gestão do desenvolvimento regional (CEARÁ, 2002). O processo, como se pode sugerir, contribuiu para o amadurecimento e construção de um ambiente propício ao fortalecimento das instituições e da organização coletiva em torno de um projeto de desenvolvimento, não apenas de um município, mas de todo o território.

Assim, em 2003/2004 nasce o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Regional (CONSAD), uma estratégia do Governo Federal com objetivo de promover a discussão e o controle social voltada para o combate à pobreza e para a segurança alimentar e nutricional, nesta organização, destacam que deu-se origem o primeiro desenho de colegiado territorial, com a participação de representação de poder público e da sociedade civil; o CONSAD contava com uma assessoria que se incumbia de capacitar, sensibilizar e mobilizar

para os encontros em que se discutia de forma participativa, ações de enfrentamento à pobreza e a miséria, entre outras questões (SILVA; PEREIRA, 2016).

Ainda conforme Silva e Pereira (2016), no processo de ampliação da participação, especialmente no controle social de políticas, o CONSAD acaba por assumir o monitoramento de diversas ações públicas, como o Programa Fome Zero e outras que visavam à superação da pobreza e da miséria; os autores destacam ainda que, estava presente na ação do Consórcio, a proposição e discussão de projetos estratégicos para desenvolvimento sustentável do território, sem, contudo, lograr êxito na execução, dado a característica consultiva e propositiva da instância social. Buscando constituir uma institucionalidade que lhe permitisse ir além da proposição, executando políticas públicas, cria-se a Associação CONSAD, que enfrentou, já de início, desafios como mudanças constantes nas gestões municipais, pouca experiência na execução e ainda ausência de assistência técnica para gerenciamento dos projetos nas comunidades (*Op. Cit.*).

Com a constituição da personalidade jurídica para o CONSAD, experienciou-se um novo desafio, a indistinção por parte dos membros, de qual instância se participava, se do colegiado consultivo e de controle social ou da Associação CONSAD, dado que, muitos dos representantes participavam das duas institucionalidades. Como solução, adotou-se o Colegiado Territorial enquanto instância que congregava todas as instituições, inclusive ampliando, deixando de ter apenas representação do poder público e sociedade civil, contando também com bancos públicos, institutos, sindicatos e federação entre outras, formando assim um coletivo representativo de 128 instituições, garantindo-se 2/3 de representação das entidades não governamentais (SILVA; PEREIRA, 2016).

Em 2008, a partir da provocação do Colegiado Territorial, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, reconhece o Maciço do Baturité como Território Rural, estabelecendo um novo arranjo institucional, dessa vez com a contratação de um técnico para fazer a mobilização, articulação e assessoria ao Colegiado Territorial. É importante ressaltar que este processo, em que pese sua importância no amadurecimento e fortalecimento das instituições, acabou por gerar “momentos de incompreensão e baixa clareza nos sujeitos sobre os papéis políticos e operacionais a serem assumidos” (SILVA; PEREIRA, 2016, p. 76).

Como resultado deste processo, observou-se uma ampla adesão formal ao colegiado, sem, contudo, participar efetivamente como destacam:

Até meados de 2015, os registros mostraram que o CODETEMB chegou a ter 128 instituições representadas, todavia quando analisamos as atas de realização das

plenárias do período, o máximo de participantes nesses eventos eram de até 52 pessoas ou representantes (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 77).

A partir desta constatação, iniciou-se um movimento de mapeamento das instituições, visitas *in loco*, de modo que o Colegiado Territorial foi restaurado, abrangendo 78 instituições representativas entre o poder público, sociedade civil e instituições com abrangência territorial qualificando assim, a forma de participação que antes, parecia não muito equilibrada.

Aliado a esse processo, com a abertura e o apoio Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário do governo Federal, que lançou edital para constituir Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), através da Incubadora Tecnológica de Economia Solidária (Intesol), institui o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité, assumindo a partir de 2014/2015 a dinamização e mobilização das forças sociais que compõem o território (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017).

O Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité (NEDETEMB), assume, desse modo, importância estratégica no processo de fortalecimento e desenvolvimento do território. Conforme citam Silva e Pereira (2016, p. 61), se dá partindo “de uma lógica de desenvolvimento social, humano, tecnológico e econômico, inspirada pelos ideais e princípios da economia solidária”, ou seja, assume o protagonismo que tem sido analisado por pesquisadores da economia solidária, desenvolvimento territorial e outras áreas, dado a relevância de seu trabalho.

A seguir trazemos um resumo do processo histórico de constituição do pensamento e prática neoliberal, bem como se materializou na América Latina e no Brasil.

## **2.4 Neoliberalismo**

Antes de adentrar a discussão sobre os conceitos que fundamentam a gestão social, cumpre, ainda que de forma introdutória, trazer uma discussão acerca do neoliberalismo. Essa corrente de pensamento político e econômico surge a partir da II Guerra Mundial como oposição ao Estado intervencionista e de bem-estar social (ANDERSON, 1995; MIRANDA, 2004). Em 1944, Friedrich Hayek constrói um texto que denuncia a intervenção do Estado como um ataque à liberdade, não só econômica, mas também política, trazendo novamente para debate a necessidade de independência e auto-regulamentação do mercado; associaram-se a

Hayek, opositores do Estado de bem-estar europeu e também do New Deal americano, como: Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga (ANDERSON, 1995).

Anderson (1995) reforça que a dita idade de ouro do capitalismo (entre 1950 e 1960) fez com que as contundentes críticas ao modelo fossem abafadas, no entanto, a partir de 1973, com a grande crise do modelo econômico deflagrada no mundo capitalista é que o Neoliberalismo aparentemente ganha força, o autor citar Hayek quanto ao fundamento da crise estava:

[...] no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10).

Para os autores, a supressão de lucros das empresas impulsionou a inflação que por sua vez gerou a crise generalizada nas economias de mercado, neste contexto, o neoliberalismo apresenta um remédio amargo, um conjunto de ações, que impactaria as economias, sobretudo as da periferia. Primeiro mantém-se um Estado forte romper o poder dos sindicatos e controlar o dinheiro, gastando cada vez menos com questões sociais e com fortes intervenções econômicas (ANDERSON, 1995),

Conforme explicitado acima, promover a estabilidade econômica parece ter se tornado a tônica, meio ao novo cenário econômico, acompanhado da disciplina orçamentária, contenção de gastos, reformas fiscais e a taxa natural de desemprego e:

Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagnação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (ANDERSON, 1995, p. 10-11).

O impacto político logo foi percebido, iniciando um movimento de ascensão do neoliberalismo no mundo, primeiro com Thatcher (1979) na Inglaterra, Reagan (1980) nos Estados Unidos, Kohl (1982) na Alemanha e, a partir desses, seguiu-se o movimento de direitização política para solução do problema econômico do mundo (MIRANDA, 2004).

Na prática, o modelo em sua forma mais pura, se materializou na Inglaterra de Thatcher com:

[...] elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. e, finalmente (...) lançaram num amplo programa de privatização (ANDERSON, 1995, p. 11).

O neoliberalismo, assim posto, se materializou apenas na Inglaterra, tanto os Estados Unidos como outros países da Europa acabaram por criar suas próprias versões neoliberais; neste processo, viu-se ampliar a hegemonia neoliberal mundo afora, pelo menos enquanto ideologia, não somente nos governos de direita, mas também alguns declarados de esquerda (ANDERSON, 1995). O autor destaca ainda que entre 1970 e 1980, logrou-se êxito nos principais objetivos do neoliberalismo, sobretudo nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como a queda da inflação de 8,8% para 5,2%, além da deflação puxada pela taxa de lucro das empresas, no que o autor atribui à derrota do sindicalismo, referenciando esse como mais um êxito do capitalismo, o crescimento do desemprego.

Na América Latina, segundo Gros (2002), o neoliberalismo se apresenta como uma solução estabilizadora diante do quadro de desequilíbrio econômico, crises políticas e, principalmente, por influência das mudanças ocorridas no cenário internacional. Para a autora, os regimes autoritários (Chile, 1973-1989 e Argentina, 1973-1985), favoreceram a implementação do projeto neoliberal nestes países, dado as condições de disciplinamento das forças de trabalho, redução do setor público, privatizações e abertura econômica.

O projeto partia de medidas de curto prazo com modificações estruturais de longo alcance, como ocorreu no Chile e na Argentina, objetivando equilibrar a balança de pagamentos e aumentar os investimentos. Essas e outras ações se alinhavam às normas e políticas ditadas pela internacionalização do capital materializada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), além de bancos e conglomerados empresariais. Entre essas ações destacam-se a “diminuição da oferta monetária, eliminação do *déficit* fiscal, liberalização dos preços, impulso as atividades privadas, além do livre comércio, dentre outras” (FOXLEY, 1988, p. 37 *apud* GROS, 2000, p. 35).

Nos demais países latinos, o neoliberalismo amplia-se a partir de 1980 quando os credores internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) condicionam a renegociação das dívidas e novos financiamentos à aplicação de um amplo pacote de ajustes econômicos na direção do neoliberalismo (MIRANDA, 2004). Alguns desses governos assumem direções muito diferentes das propostas de campanhas, abandonando o

discurso populista e abraçando o neoliberalismo, como Fujimori no Peru e Perez na Venezuela (ANDERSON, 1995).

Aparentemente, o Brasil viveu uma experiência bastante diferente de seus vizinhos latino-americanos, pelo menos em alguns aspectos; pois enquanto o Chile adotava o projeto neoliberal sob o comando do regime de Pinochet (1973), o Brasil vivia também sob uma ditadura militar, porém com “forte intervenção estatal, concentração oligopolítica da produção e internacionalização da economia” (GROS, 2002, p. 47).

Somente no final dos anos de 1980, já na transição à democracia é que o país conhece o neoliberalismo e começa a rezer sua cartilha. Isso, pareceu se dá numa sequência de ações que visaram contornar a crise gerada pela forte presença do Estado, primeiro com o Plano Bresser em 1987, depois com os planos Cruzado I e II em 1996, em seguida os Planos Collor I e II que entre 1990 e 1991 que tinha como principal intuito fazer a abertura externa, desregulamentação e privatizações, até finalmente o Plano Real de 1994 com sua reforma monetária (GROS, 2002).

Esse processo se dá num contexto de expansão do neoliberalismo, do centro em direção as periferias econômicas, construindo um novo modelo de internacionalização dos sistemas financeiros, dentro da lógica do capitalismo (MIRANDA, 2004) rumo à construção do que Chesnais (1996 *apud* VITULE, 2013) chama de mundialização do capital, sendo:

Resultado de dois movimentos conjuntos, estritamente interligados, mas distintos. O primeiro por ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conhecer desde 1914. Segundo, diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob impulso dos governos de Thatcher e Reagan (VITULE, 2013, p.196).

Para a autora, essas condições favoreceram o surgimento de oligopólios mundiais onde são introduzidas novas formas de gestão e controle do trabalho, da produção e dos mercados, sob uma organização pautada na concorrência, mas também na colaboração entre grupos multinacionais. No âmbito político, reforça Moraes (2001) *apud* Miranda (2004) “a globalização financeira, a liberalização da economia e a internacionalização das atividades econômicas têm limitado a ação do Estado”, transferindo parte de suas competências ou para a sociedade ou para organismos supranacionais, influenciando inclusive na organização de sua luta de classes.

Do ponto de vista teórico, tão grande tem sido o campo de influência do neoliberalismo que se tornou difícil de apresentar uma definição amplamente aceita ~~para~~, haja

vista o tempo se referir a uma ampla variedade de fenômenos, modelos de desenvolvimento, ideologias e até paradigmas acadêmicos. Na prática o neoliberalismo, aparece como onipotente, uma ideia força que permeia o todo, sem ser nada e sendo tudo ao mesmo tempo JOHN (2008) *apud* ANDRADE (2019).

A questão que sobressai nesta discussão é a indefinição do conceito, que para Andrade (2019, p. 216) representa um potencial para combate, pois em sua busca de definição, aprimoram-se os debates, informa as lutas e é formada por elas, ao ponto que: se as “pesquisas não definem um alvo unificado, apontam para dimensões muitas vezes complementares que precisam ser simultaneamente combatidas”.

Argumentos como esses parecem favorecer a indistinção entre projetos políticos, e seus significados e posições na sociedade, gerando o que Dagnino (2004) chama de confluência perversa, onde deslizamentos semânticos, deslocamentos de sentidos, podem levar ao campo adversário. É neste sentido que esta pesquisa busca seguir, promover a reflexão e o debate acerca dos projetos distintos de sociedade, permitindo aos sujeitos, agentes e instituições que se localizem no processo de luta social.

A seguir, iniciaremos a discussão, primeiro do conceito de gestão social, apresentando os pilares que constituem essa experiência para então, iniciar a discussão sobre a crise imposta pela confluência entre os distintos projetos políticos.

### 3 GESTÃO SOCIAL UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

O termo gestão social tem se destacado como temática no meio acadêmico, contudo, sua existência nasce no campo da prática, tanto em experiências governamentais, como no seio da sociedade civil e mais recentemente na iniciativa privada, o que têm gerado uma série de interpretações e concepções, muitas vezes diversas. Enquanto teoria, alguns estudiosos arriscam apresentar proposições para delimitar este que se tornou um tema de larga utilização e apresenta-lo enquanto área do conhecimento, ao passo que outros cientistas questionam tais proposições (PINHO; SANTOS, 2015).

Conforme citam Iizuka e Junqueira (2013), as mudanças promovidas no papel do Estado, em parte como consequência das importantes manifestações ocorridas nos anos anteriores, culminando na Constituição de 1988, inauguraram inovações significativas no âmbito da participação social e fortaleceu o debate em torno da gestão social. Os autores elencam quatro momentos neste processo:

[...] inicialmente, foram localizadas e publicadas distintas e dispersas experiências de gestão nas quais se apresentavam a possibilidade de se alcançar objetivos sociais por meio do diálogo e da participação das pessoas; em seguida, tais experiências passam a ser reconhecidas e valorizadas como práticas relevantes de gestão; num terceiro momento, os pesquisadores passaram a considerar a gestão social como um campo de gestão particular (gestão participativa, gestão socialmente responsável, etc.) e, finalmente, apesar de não haver um consenso teórico sobre a gestão social, pode-se perceber que existe um processo de institucionalização e de modelização, por exemplo, nos cursos de pós-graduação lato e stricto sensu em gestão social (IIZUKA e JUNQUEIRA, 2013, p. 73).

Mesmo com alguma conformação teórica, o termo ainda é objeto de debate no meio acadêmico, para alguns, como Tenório (2009, p. 2) *apud* Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011, p. 751), os quais defendem que o “processo decisório seria vinculante ao diálogo consciente, procedimental, por meios dos diferentes atores da sociedade, sob a perspectiva de sujeitos em ação”. Em oposição, há aqueles como Pinho (2010, p. 25) *apud* Oliveira, Cançado e Pereira, J. R. (2010, p. 620), que avaliam o termo como “convencional, indefinido e carregado de ambiguidades e pode ser aproveitado oportunisticamente”.

Iizuka e Junqueira (2013) ressaltam que o debate em torno da questão fortalece a discussão na medida em que promove o aperfeiçoamento da sua compreensão teórica e empírica, de modo que esta pesquisa busca, em certa medida, tocar essa discussão e contribuir com o debate, trazendo alguns pontos de análise para a compreensão da gestão social nas políticas públicas, neste caso, da política de desenvolvimento territorial.

Neste sentido, é salutar apresentar um estudo bibliométrico realizado por Iizuka e Junqueira (2013) o qual aponta resultados de análise das publicações do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, que vem sendo realizado desde 2007 e que vem contando com um número cada vez maior de publicações. Nas seis primeiras edições do evento, foram recebidos 434 artigos, dos quais apenas 61 tinham em seu título o termo ‘gestão social’, o que corresponde a 16% dos trabalhos. Sobre essa questão os autores apontam como possível razão a postura inclusiva do evento ou um campo de conhecimento em estágio inicial de construção.

Para Pinho e Santos (2015, p. 262) a pouca recorrência do tema central do evento nas publicações causa espanto, podendo indicar que “por não haver precisão conceitual sobre o que se está falando, então tudo cabe, desde que margeie o tema”. Tendo em vista essa vasta abertura conceitual e a não delimitação do campo, e compreendendo a relevância do evento para a questão, tomaremos como base alguns apontamentos da pesquisa citada.

Nesse contexto, a Tabela 1 a seguir aponta os autores mais recorrentes nos trabalhos analisados:

Tabela 1 –Recorrência de autores no Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social.

<b>AUTOR</b>	<b>N</b>
1. TENÓRIO, Fernando Guilherme	83
2. FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de	35
3. FISCHER, Tânia.	21
4. HABERMAS, Jürgen.	16
5. DOWBOR, Ladislau.	13
6. BOULLOSA, Rosana F	12
7. SEN, Amartya.	11
8. SCHOMMER, Paula Chies.	11
9. SANTOS, Boaventura de Sousa	11
10. PAES DE PAULA, Ana Paula.	10
11. LEITÃO, Sérgio Proença.	10
12. BOURDIEU, Pierre.	10

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Iizuka e Junqueira (2013).

Tal resultado sugere ser o professor Fernando Guilherme Tenório como referência mais recorrente nesta área do conhecimento, contudo, não sendo possível dizer que seu pensamento seja hegemônico, algumas críticas são dirigidas ao seu trabalho, porém isso não desmerece sua importância, pelo contrário, potencializa-a rumo ao aprimoramento e disseminação do tema (PINHO; SANTOS, 2015).

Em análise ao conceito de gestão social muito mais associado a princípios práticos do que à discussão teórica e a possibilidade de um aprofundamento da gestão democrática e participativa, se tratando que a gestão social se dá em um ambiente que possibilite o direito de

fala, sem nenhum tipo de coação, privilegiando as relações sociais e a formação de consenso. Tenório (2005, p. 102) cita que gestão social é um “processo gerencial dialógico no qual 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)”.

Uma experiência de pesquisa do autor é usada para ilustrar a posição que cada categoria deve ocupar no processo de construção do conceito de gestão pública, é reforçado que simples alterações de posições de palavras chaves no processo de pesquisa, pode significar mudança fundamental na medida em que dá protagonismo às questões que historicamente têm sido secundarizadas. Assim, a tradicional relação *Estado-sociedade* e *capital-trabalho* dá lugar a *sociedade-Estado* e *Trabalho-capital*, de modo que devem interagir sendo, contudo, os primeiros detentores de primazia. Quanto à gestão social *versus* gestão estratégica, o autor aponta como antagônicas, onde a segunda volta-se para o individual, a primeira remete ao diálogo e ao coletivo (TENÓRIO, 2005).

Em sequência o autor introduz um elemento importante, trata-se de um novo par de palavras: sociedade - mercado. Para ele, a sociedade civil organizada, que ele denomina de terceiro setor, é caracterizado por seu espírito de solidariedade e bem coletivo, de modo que o mercado prima pela concorrência e lucro. Assim, se faz necessário um elemento que faça a mediação entre essas forças, no que vai buscar na teoria de Jürgen Habermas o conceito de ‘cidadania deliberativa’, a qual para o autor significa que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2005).

Sendo que, é salutar contextualizar os conceitos de esfera pública e sociedade civil, constitutivo do conceito de cidadania deliberativa. Assim, fundamentado na teoria habermasiana, concebe esfera pública como: espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio de entendimento mútuo. Para que se constitua precisa abarcar alguns pressupostos como igualdade de direitos individuais e diálogo de problemas, sem que haja violência ou qualquer outro tipo de coação, mas por meio de negociação que constitua consenso (TENÓRIO, 2005).

A sociedade civil por sua vez, desempenha papel fundamental na esfera pública, “ancorando as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, p. 99 *apud* TENÓRIO, 2005 p. 106). O fato de possuir maior proximidade com o mundo real, com os problemas e demandas dos cidadãos, avalia, é espaço privilegiado para integrar e complementar a esfera pública. Sobre essa questão o autor acrescenta à teoria de Habermas postulando que:

[...] a esfera pública seria aquele espaço social na qual ocorreria a interação dialógica entre a sociedade civil e o Estado decidindo sobre políticas públicas; e, acreditando serem viáveis processos de parceria entre o primeiro, segundo e terceiro setores, incorporamos o mercado (segundo setor) também como possibilidade de participar da esfera pública (TENÓRIO, 2005, p. 107).

Reforça Tenório (2005, p. 109), é daí que nasce a importância da democracia deliberativa, uma mediadora entre liberais e republicanos: “os primeiros priorizando os compromissos e a liberdade individual para negociar e os segundos priorizando o que é melhor para o próprio grupo ou comunidade”. O autor ainda cita que de acordo com Habermas, essa nova forma de articulação questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo do Estado e/ou do dinheiro advindo do mercado.

A perspectiva é que a cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública, para que se escape das ‘barreiras de classe’, para que se liberte das ‘cadeias milenárias’ da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente ‘o potencial de um pluralismo cultural’ atuante ‘conforme a sua própria lógica’, potencial que, ‘sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido’ (HABERMAS, 1998, p. 385 *apud* TENÓRIO, 2005, p. 113).

Compreende-se que, o princípio ativo da cidadania deliberativa busca além de interligar opostos aparentes, constituir uma base por onde sujeitos possam protagonizar o processo que se compreende ser o mais adequado. Essa construção de consenso forja no âmbito do indivíduo, sujeitos preocupados com o bem coletivo e dispostos a envolver-se ativamente na destinação das ações públicas, logo, a forma como a cidadania deliberativa se materializa é por meio da participação aqui entendida como:

[...] organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO, 2005 p. 114).

Nesta perspectiva, Tenório (2005) vai além do conceito habermasiano de cidadania deliberativa, incluindo a participação como materialização do conceito, enfatizando o caráter intersubjetivo e dialógico que fundamenta a gestão social enquanto processo. Assim, o autor define participação como a apropriação do direito de construção democrática do seu próprio destino, não por concessão do Estado, mas:

[...] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de

prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997, p. 103 *apud* TENÓRIO, 2005 p. 114).

No intento de resumir a questão o autor diz que:

O acréscimo que fazemos à discussão sobre gestão social integrada a proposta habermasiana de uma *cidadania deliberativa*, está relacionada ao significado de *participação*. Por sua vez, a necessidade de agregar a estes dois conceitos anteriores o de participação, está vinculada à ênfase que se faz primordial quando se deseja dizer que a *gestão social* deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico, no qual todos têm direito à fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na *esfera pública*. *Esfera* onde se articulam diferentes atores da *sociedade civil*, que ora em interação com o *Estado*, ora em interação com o mercado, ora os três interagindo conjuntamente, vocalizam as suas pretensões com o propósito de planejar, executar e avaliar políticas públicas ou decisões que compartilhem recursos em prol do bem comum. Assim, entendemos *gestão social* como o *processo gerencial deliberativo* que procura atender às necessidades de uma dada sociedade, região, território ou sistema social específico (TENÓRIO, 2005 p. 121).

Mas afinal, o que é gestão social? A esse respeito, mesmo com alguns avanços ao longo dos anos, o termo ainda encontra-se em fase de construção, o que gera preocupação nesse campo do conhecimento; os teóricos da questão temem pela banalização do termo, colocando-o como tudo que não é, ou seja, toda questão que não é tradicional, situa-se no campo da gestão social, além de seu avanço no campo da prática sem que haja o necessário amadurecimento, podendo gerar uma vulgarização do termo, como se tem percebido. Contudo, algumas delimitações e construções demonstram-se mais contundentes e ganham proeminência no campo, fortalecendo-o enquanto área do conhecimento (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Como já citamos, o professor Fernando Guilherme Tenório é um desses expoentes, primeiro por ser um dos pioneiros da questão no Brasil, depois, por contar com ampla aceitação no meio acadêmico. Há que se considerar que mesmo gozando de importante relevância e significativa aceitação, a proposta tenoriana tem seus críticos. E isso é salutar, afinal, o conhecimento é historicamente construído e dotado de caráter relativo e temporal e passível de ser substituído por um novo que explique melhor a realidade (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Nesse sentido, o professor José Antônio Gomes de Pinho (2010) foca sua crítica ao conceito de gestão social e as possibilidades da cidadania deliberativa; para ele o próprio termo gestão social abre para ambiguidades e possibilidade de aproveitamento inadequado, sugerindo ‘gestão emancipadora’ como termo adequado para nominar o conceito, porém, sua crítica mais contundente firma-se no que parece ser o fundamento do conceito, a participação. Para o autor,

o contexto socioeconômico e político brasileiro muito se distancia da realidade habermasiana, o que nos coloca em realidades distintas, inviabilizando um projeto participativo. O autor considera que a disparidade econômica, ausência de qualificação técnica e política da sociedade civil e o histórico de Estado autoritário, dificultam a criação da realidade onde a democracia deliberativa se efetive.

Pinho (2010) ao citar exemplo prático sobre essa questão alude sobre a experiência dos conselhos gestores de políticas públicas, no que afirma haver problemas em seu funcionamento como a obrigatoriedade de existência de conselhos, levando à participação por decreto, o autor destaca ainda a incapacidade dos conselheiros de representar suas instituições.

Enfatiza Silva (2018) que em pesquisa a qual o estudo teve como objeto o conselho gestor de uma política pública, foi realizado um estudo de caso em dois municípios cearenses onde se pôde constatar essa experiência, de modo que os resultados apresentaram pouquíssimo conhecimento sobre a política que atuam um exercício essencialmente homologador e formal no acompanhamento das ações capitaneadas e dirigidas pelo Estado. Para esse autor, no entanto, tais críticas não devem ser recebidas com prostração, pelo contrário, devem ser motivadoras de uma busca contínua de respostas às questões sociais importantes como o é a gestão social e, portanto, a participação.

Dagnino (2004, p. 198) ao refletir sobre os deslocamentos de sentidos e o papel da sociedade civil frente a interação com Estado pergunta: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, em vez de atuar junto com o Estado?” Aponta ainda para uma discussão importante sobre a relação entre a sociedade civil e o Estado, de forma que nos leva a repensar a proposta tenoriana, para isso, o item seguinte debate acerca da gestão social e da linha tênue posta entre o projeto democratizante e o projeto neoliberal, adentrando nas principais categorias que conformam o conceito, elucidando e buscando situar a crise discursiva imposta à prática da gestão social.

### **3.1. Uma crise discursiva na Gestão Social – a linha tênue entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante**

#### ***3.1.1 Sociedade civil***

A análise sobre a gestão social parte do três pilares que são sociedade, participação e cidadania, iniciando por buscar compreender a concepção de sociedade civil, assim, trazemos

a título de contextualização, um apanhado do conceito, começando pela distinção quase antagônica entre sociedade civil e Estado, isso no início do Século XIX, período em que a modernidade do Estado, traz em seu bojo um fato relevante que é o processo de separação entre as esferas econômica e familiar, criando uma dualidade entre público e privado, entre Estado e sociedade. Essa compreensão parte de experiências localizadas, como na Europa e Estados Unidos, enquanto que no restante do mundo essa separação se fazia distintamente de realidade para realidade (AVRITZER, 2012).

No Brasil, a herança colonial e suas características prolongaram um sistema baseado na indistinção entre propriedade privada e o espaço público, o patrimonialismo alicerçado na grande propriedade rural instituiu um formato de organização em que o poderio econômico sobrepujava as demais relações, não dissociando a esfera privada do Estado, resultando “em uma esfera privada desproporcionalmente grande e a possibilidade sempre aberta de estender as relações pessoais para o campo político” (AVRITZER, 2012, p. 384).

Somente no final do Século XX foi que o Brasil começou a esboçar as primeiras delimitações entre Estado e propriedade privada, incluindo no contexto neoliberal um novo ente que é o mercado; essa distinção acentua e delimita a ação da sociedade civil em relação ao Estado, mas também em relação ao mercado; na esteira desse mesmo processo, temos ainda a diferenciação feita por Gramsci que categoriza sociedade política e sociedade civil formando o que Christine Buci-Gluksmann (1980) citada por Bianchi (2008, p. 177) chama de Estado ampliado. Desse modo, o autor relaciona sociedade civil “ao nível institucional de um mundo da vida, entendido como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas” (AVRITZER, 2012, p. 384).

Para Gramsci o Estado era visto como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à máxima expansão do próprio grupo (GRAMSCI, p. 1584 *apud* BIANCHI, 2008 p. 175); nesta concepção, a realização dos interesses não pode ser confundida com beneficiamento de grupos exclusivos ou dominantes, precisa abarcar toda a sociedade por meio da incorporação, funcionar em benefício tanto das classes dominantes como das subalternas, para isso, é natural o embate, a reivindicação e a luta de classes, buscando estabelecer equilíbrios, ainda que instáveis (BIANCHI, 2008).

Bianchi (2008, p. 183) define como sendo a sociedade civil, o “conjunto de organismos privados responsáveis pela articulação do consenso e também como *locus* da atividade econômica”. As duas faces da sociedade civil são emblemáticas e guarda entre si um natural ambiente de correlação de forças, uma unidade-distinção. Assim, sociedade civil é vista como espaço de lutas e da afirmação de projetos antagônicos no que pressupõe a criação de

espaços autônomos das classes subalternas em vistas da tomada dos espaços políticos das classes dominantes.

A origem patrimonialista parece ter conferido ao Estado brasileiro uma característica autoritária e forte, ao mesmo tempo uma “sociedade civil débil, primitiva e amorfa” (COUTINHO, 2006, p. 173). Segundo a categorização de Gramsci, o Brasil, pelo menos até 1930 apresentava uma formação político do tipo ‘oriental’, caracterizada por um Estado excessivamente forte e uma sociedade civil primitiva e gelatinosa em contraposição ao ocidente que se formaria por um Estado e sociedade civil mais equilibrados. Tal situação criou na realidade brasileira uma preponderância do Estado sobre a sociedade, sendo este, agente indutor, mediador e regulador das transformações sociais de modo que, partindo dessa compreensão verifica-se aqui, movimentos diferentes daqueles vivenciados pelos países europeus (COUTINHO, 2006).

A tríade formadora da esfera pública, composta por sociedade, Estado e mercado; são forças que devem comunicar-se, agindo em esferas distintas, mas com abertura para o diálogo, sendo um espaço intersubjetivo e comunicativo, o qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio de entendimento mútuo. Neste sentido, o Estado parece ser a estrutura que harmonizaria os anseios da sociedade civil e as demandas do mercado e, por sua vez, a sociedade civil funcionaria “ancorando as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 1997, vol. II, p. 99 *apud* TENÓRIO, 2005, p. 106).

Partindo dessa reflexão, a sociedade civil, parece se posicionar pela proximidade com as necessidades e demandas dos cidadãos, assumindo papel privilegiado na integração tanto com o Estado quanto com o mercado, sendo importante frisar essa inclusão que o autor faz do mercado enquanto estrutura da esfera pública, pois assim o sendo, assume prerrogativas antes não pensadas, a de influir no ambiente político de disputa para formação de consenso.

Para materialização da proposta, pressupõe-se que, imbuídos das necessidades corporativas, o mercado garanta algum nível de organização que lhes permitam chegar ao seu objetivo, o lucro. Já a sociedade, mais ampla e diversa, dependeria de uma ação coletiva organizada a partir de indivíduos que se conscientizem de sua importância para o processo dialógico em benefício da coletividade, gerando o que o autor denomina de cidadania deliberativa, mecanismo de participação ativa do sujeito individual em coletivo, formando a sociedade civil no âmbito da esfera pública. O princípio participativo, portanto, assume importância fundamental na compreensão de sociedade civil, tanto para Tenório (2005) quanto para Dagnino (2004).

Para compreender o conceito de sociedade civil no contexto brasileiro, parece ser necessário pontuar a nossa ainda jovem democracia, marcada por avanços e retrocessos ao longo de nossa história. A mais expressiva experiência está sendo vivenciada nas últimas décadas, resultado de um processo de lutas e conquistas com forte atuação da sociedade civil. A década de 1980 marca o movimento constitutivo desse projeto democratizante, construído a partir das experiências democráticas e gestão participativa dos movimentos e organizações sociais, desenhando uma possibilidade de partilha efetiva do poder entre sociedade civil, mercado e Estado (DAGNINO, 2004 p. 206).

Um marco importante nesse processo é a consagração da participação enquanto mecanismo democrático listado no texto constitucional de 1988, conferindo uma institucionalidade e abrindo possibilidades para aprofundamento democrático. É importante frisar que a inclusão desta perspectiva não veio de forma dada, se deu como resultado de um processo de mobilização e articulação dos movimentos sociais, de empoderamento dos cidadãos por meio de ampla participação da população no processo constituinte (SILVA, 2018).

Contudo, cerca de dois anos depois da Constituição ser promulgada, assume a presidência Collor de Melo (1990-1992), o que deveria ser um momento significativo na ampliação dos espaços, mecanismos e instrumentos de participação democrática, dado ao processo que antecedeu sua eleição, o 'Movimento Diretas Já' porém, acaba sendo tolhido pela implantação tardia do projeto neoliberal como parte do projeto político em desenvolvimento, onde o Estado minorava a função de garantidor de direitos e sua responsabilidade nas questões sociais, direcionando parte de suas funções para o mercado e/ou a dita sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Nesse sentido, no contexto neoliberal, a sociedade civil assume assimetrias com a noção tenoriana ao se associar ao Estado e ao mercado, encarregando-se inclusive, de algumas de suas funções, como execução de políticas públicas e trabalho voluntário ou ainda a filantropia ligada a grupos empresariais. Dagnino (2004) alerta para o risco de ao agir com o Estado, assim esteja fortalecendo o projeto neoliberal, em vez de construir estratégias que priorize a organização e a mobilização da sociedade. Por outro lado, a ausência das instituições nos espaços de decisão e/ou execução, pode significar uma redução nas ações de assistência à população mais vulnerável.

Essa linha tênue obscurece a ação bem-intencionada das organizações e com isso instrumentaliza um projeto que vê na associação, uma dependência e limitação de ação ao escopo do projeto, que em geral são decididos de cima para baixo. Com isso, cria-se uma situação peculiar onde:

[...] os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004, p. 198).

Dilema esse que em projetos políticos divergentes, exigem igualmente uma sociedade civil participativa, ativa e propositiva de modo que a perversidade se estabelece no deslocamento dos significados semânticos e gerando uma crise discursiva, que obscurece diferenças e reduz antagonismos (DAGNINO, 2004). Reforça a autora que é por meios obscuros, travestido de participação cidadã, que o neoliberalismo ocupa espaços inimagináveis, chegando a gerar a ideia de que se contribui para aprofundamento democrático, quando na prática se assume as funções do Estado, como o controle e fiscalização ao exercer, por exemplo, o controle social, onde uma das questões premente e de fundamental importância é refletir sobre o papel da sociedade na definição, formulação e avaliação das políticas públicas que afetam suas vidas. Isso precede a uma ação participativa nos fazendo entender que se refere a um vetor para que a gestão social se processe. Contudo, de que participação estamos falando? Sobre essa questão, trataremos a seguir.

### **3.1.2 Participação**

Maranhão e Teixeira (2006, p. 109) citam que “as práticas de participação sempre existiram na história brasileira, contudo, os sentidos que estas práticas adquiriram ao longo desta história são bastante diferentes”. Isto coloca-se como um desafio, apontar, ainda que sucintamente, os paradigmas e sentidos que a participação assume ao longo do tempo.

Como já sinalizamos, concorrem para estabelecimento da sociedade, dois projetos políticos distintos e nesta questão não seria diferente, dois paradigmas disputam a aceitação. De um lado o paradigma liberal que propõe uma participação que fortaleça a sociedade civil que atua como um contrapeso para evitar as ingerências do Estado, limitando-o e realizando controle sobre ele, garantido assim a liberdade individual (GOHN, 2003).

Para a autora, o paradigma liberal divide-se em participação corporativa e comunitária, sendo a primeira expressão do interesse comum e a segunda uma forma institucionalizada, na qual Gohn (2003) aponta como uma forma de fusão entre as esferas do público e privado. Já o paradigma democrático, de acordo com a mesma autora, tem na soberania popular o princípio regulador da democracia, desenvolvendo-se tanto na sociedade

civil como nas instituições formais. Tal paradigma divide-se em duas concepções, a primeira, revolucionária, pauta-se na luta contra as relações de dominações e pela divisão do poder político. Nela o sistema partidário é um dos mecanismos de se garantir a democracia, mas concebe também a possibilidade de um modelo democrático direto, com uma democracia participativa.

A concepção radical da democracia apontada por Gohn (2003) se caracteriza pelo pluralismo, envolvendo múltiplos agentes de organização social como os partidos, mas também os movimentos sociais. Nesta concepção o objetivo era fortalecer a sociedade civil para construção de uma sociedade mais igualitária por meio da ação política dos indivíduos em coletivo. Exemplifica a autora a citar os orçamentos participativos, os fóruns populares (GOHN, 2003) e por que não dizer os conselhos gestores de políticas públicas.

Destes paradigmas surgem múltiplos sentidos para a participação, o que parece reafirmar a complexidade do tema. Sobre essa questão versam os variados autores como Demo (1993), Bordenave (1985), Dallari (1984), Gohn (2003) e Dagnino (2004) que dão direcionamentos quanto sua concepção a respeito da participação, no que traremos a seguir alguns pontos relevantes de seus apontamentos.

Ao fazer inferência sobre a participação, Demo (1993) a delinear como um processo inacabado, como construção permanente e logo como algo não dado, cedido ou mesmo natural. O autor reforça que é necessário tratar o tema como fenômeno natural, fácil ou corriqueiro, pelo contrário, se dá num contexto de lutas, sendo a própria participação uma forma de poder. Para o autor, a participação se dá num sentido metodológico, sendo ao mesmo tempo meio e fim na busca da realização da cidadania, promoção do exercício democrático, controle tanto poder como da burocracia e ainda intermediadora dos conflitos e divergências, criando assim uma cultura democrática com processos transparentes e participativos.

Já Bordenave (1985) faz uma reflexão sobre a origem da palavra participação, distinguindo em dois processos: microparticipação e macroparticipação, a primeira voltada aos interesses pessoais e imediatos e a segunda voltada para intervenção nas estruturas sociais, políticas e econômicas. Para o autor, a participação é algo inerente à natureza humana, expressa pela necessidade integrativa de base afetiva e pelo senso de base instrumental, voltada para eficiência e eficácia.

Seguindo nesse sentido, Dallari (1984) acrescenta que a participação política também é uma necessidade humana que pode ter caráter individual ou coletivo ou ainda eventual e organizada, sendo essa última, para o autor, mais eficiente. Nesta mesma direção, Gohn (2003) introduz no âmbito da participação política os elementos de participação

comunitária e popular. Para a autora participação comunitária estaria mais voltada para incorporação dos indivíduos em programas e ações governamentais elaborados por estruturas alheias ao grupo. Já participação popular surge como tema a partir de 1980 designando a participação na elaboração de estratégias e tomada de decisão, muito associada aos movimentos populares, comunidades eclesiais de base, sindicatos associações de moradores entre outras (GOHN, 2003).

Sobre essa questão a autora cita ainda algumas conquistas que forjaram mudanças estruturais na sociedade a partir de então. Como exemplo, Gohn (2003) cita os conselhos gestores de políticas públicas, possibilidade de lei de iniciativa popular, audiências públicas, *referendum*, plebiscito e a Constituição de 1988 que coroa esse movimento de ampla participação popular direta, inserindo no texto mecanismos de democracia direta e indireta.

A década seguinte parece indicar um novo momento no processo participativo como indica Gohn (2003) dizendo que a partir de 1990 o cerne passa a ser a resignificação da mobilização social, canalizando as energias para objetivos comuns. Parece que, de alguma forma, as manifestações e protestos foram substituídos por formas institucionais dentro do aparelho do Estado de modo que Gohn (2003, p. 59) alerta para “um total e completo esvaziamento do conteúdo político da mobilização e a sua transfiguração em processo para atingir resultados”.

Nos anos que se seguem, uma linha tênue divide as experiências participativas dentro dos projetos políticos democratizantes e os liberais, que Dagnino (2004) considera antagônicos. A autora denomina essa situação como confluência perversa, confluência por exigir igualmente uma participação social ativa e perversa por que o simples deslocamento semântico pode levar ao campo inimigo. Como já citamos, com isso, cria-se uma crise discursiva que obscurece as diferenças e reduz antagonismos, exigindo uma análise detalhada e uma compreensão ampla dos sentidos e significados que a participação assume no contexto em que é estudada.

Há de se referenciar que a autora defende uma participação sob o signo da “partilha efetiva de poder” (DAGNINO, 2004 p. 206), tendo na deliberação a materialização dentro dos novos espaços públicos. Nesta perspectiva, a participação não se dá apenas em caráter instrumental, institucional, mas empreende participar das decisões, definir em conjunto, sendo o ato de participar uma forma de fazer gestão sobre as políticas públicas.

Ainda na esteira da perspectiva deliberativa, temos o modelo proposto por Tenório (2005). Para o autor a participação assume importância fundamental na prática da cidadania, e com isso se tornam conceitos associados como ensinamos demonstrar a seguir.

### 3.1.3 Cidadania

Tenório (2005) defende que a cidadania na perspectiva habermasiana, por deve ser deliberativa, o que segundo o autor consegue extrair o melhor das perspectivas liberais e republicanas ao tomar como prioritário o consenso válido, garantido nos pressupostos comunicativos, possibilitando reconciliar direitos individuais e democracia sem subordinação nesta relação, onde:

O sistema de direitos não pode ser reduzido nem a uma perspectiva moral dos direitos humanos – liberalismo, nem a uma perspectiva ética da soberania popular – republicanismo, porque a autonomia privada dos cidadãos não deve ser posta nem acima nem subordinada a sua autonomia política (TENÓRIO, 2005, p. 109).

Para sua implementação, Habermas propõe um modelo procedimentalista em que são valorizadas as formas plurais de comunicação baseado no princípio de justiça, “entendido como garantia processual da participação em igualdade de condições” (TENÓRIO, 2005, p. 109). Dessa forma, tanto formas dialógicas quanto instrumentais são válidas enquanto manifestação da cidadania deliberativa. Nessa, as virtudes do cidadão são transferidas para uma forma institucionalizada de comunicação em que através de ‘diálogos éticos, morais, pragmáticos e de negociação’ possa se estabelecer um consenso. Essa vertente, denotando o perfil habermasiano dos consensos, apresenta algumas falhas: “há um risco elevado da hegemonia da elite, que estaria mais preparada” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011 p. 692).

No entendimento de Pinho (2010), as classes subalternizadas partiriam em desvantagem numa negociação dialógica com as elites, que em geral recebem melhor formação escolarizada e estariam mais aptas ao convencimento, além, claro, de possuírem os meios de produção, normalmente usados como barganha e dominação sobre as demais classes. No entanto, o autor vai além ao dizer que para que se estabeleça essa situação de cidadania deliberativa, onde a ‘decisão coletiva fosse tomada sem coerção seria necessário primeiro, participação que somente poderia ocorrer por meio de um processo educativo, que não é uma realidade no Brasil’ (*Op. Cit.*).

Dagnino (2004) assevera essa crítica, pontuando a existência de uma nova cidadania, formulada pelos movimentos sociais, refutando a perspectiva procedimental e formalista tenoriana, explanando o processo de construção do conceito e seus impactos na

sociedade, ressaltando a importância da cidadania na implantação do projeto democrático participativo por ter sido capaz de mudar o cenário político e cultural brasileiro e promover mudanças na sociedade que alicerçam o ambiente político a partir de então.

Essa importância também é percebida pelo mercado, de modo que o neoliberalismo buscou e busca constantemente apropriar-se dessa noção para aprofundar seu modelo político e se estabelecer não só nas macroestruturas como o Estado, mas ocupar espaços do fazer prático, seja nas comunidades, seja nas organizações. Assim, Dagnino (2004, p. 206) acredita que “um resumo dos elementos fundamentais dessa redefinição, pode ajudar a esclarecer o significado dramático dessa apropriação neoliberal da noção de cidadania”. Nesse sentido, cumpre fazer esse resgate buscando elucidar essa construção inovadora que se deu no contexto brasileiro, sob diretriz participativa na formulação do conceito.

Inspirada na luta pelos direitos humanos e como parte da resistência à ditadura, a nova cidadania nasce no final dos anos 1970 e início da década de 1980, em torno da luta por direitos sociais como moradia, água, luz, educação, saúde, etc. e questões como gênero raça, etnia, etc. (DAGNINO, 2004). Talvez, o que há de mais inovador nesta perspectiva não seja a mobilização em torno da demanda, mas o fundamento desta que almeja não apenas influir no aspecto superficial, ou seja, na garantia desses direitos, mas, sobretudo, promover uma mudança social capaz de tocar a cultural e a formação de toda uma sociedade.

Assim, o projeto democrático fundado num novo modelo de cidadania e de sociedade, constitui-se primeiro com a noção de direitos, não mais limitada ao caráter formal institucional que delimita e os define, mas na própria noção de direitos a ter direitos. Logo, do campo da prática e das lutas específicas, vão emergindo necessidades que se constituem em pautas de demanda e lutas, que resultam na criação de novos direitos, os quais permita a todos o acesso universal aos bens sociais e aos serviços públicos, conotando uma igualdade de direitos; interessante dizer que, a despeito multiplicidade dos atores e da diversidade que emanam deste processo, uma reformulação nesta concepção desponta, o direito a diferença, que amplia o sentido de igualdade (DAGNINO, 2004).

Ao longo da história, a ideia de cidadania esteve ligada a integração social ou de condição para acesso às “*benesses*” do Estado e do capital (político-judicial), como acesso aos serviços públicos e emprego, por exemplo. Na concepção da Nova Cidadania, os sujeitos sociais são definidores do que compreendem como direito e também agentes de luta pelo seu reconhecimento (DAGNINO, 2004). Logo, há um protagonismo, uma participação autônoma das bases, os sujeitos se revestem da condição de cidadão não esperando passivamente serem reconhecidos como tal. Algo intrínseco a este processo é a participação ativa de cada sujeito,

tanto na esfera individual quanto na coletiva, partindo da primeira para constituir a segunda, não se limitando a modelos prévios, antes, construindo novas institucionalidades e fundando novas concepções de interação Sociedade-Estado-Mercado.

Dagnino (2004) traz a ideia da Nova Cidadania que tem por objetivo ampliar espaços para além daqueles ofertados pelo sistema político, buscando influir não só na definição de políticas públicas, mas participando da própria definição do sistema. Esse processo resultou em transformações radicais na sociedade e nas relações de poder que parecem reverberar ainda hoje, como a existência de conselhos de políticas públicas, ouvidorias, etc. (PIRES, 2014). Outras experiências nesse sentido parecem perder força com o tempo, como os orçamentos participativos no âmbito dos governos locais. De toda forma, essas experiências sugerem uma capacidade que os cidadãos brasileiros possuem em se mobilizar para construir um novo modelo de sistema, novos direitos e novas institucionalidades como forma de participar ativamente da vida política da nação.

No âmago dessas conquistas está a Constituição de 1988, que referenda esse processo de luta e mobilização em ações de Estado, o que a nosso ver, representa uma enorme conquista, mas também um risco, pois ao aproximar movimentos sociais da estrutura institucional do Estado, o mercado parece ver nisso uma possibilidade de gerar lucro, seja político ou financeiro, de modo que como já citamos, começa a apropriar-se disso em benefício próprio, desvirtuando inclusive a perspectiva autônoma, ativa e propositiva que a sociedade possuía. Esse estreitamento da relação Sociedade-Estado-Mercado culminou na formulação de modelos dialógicos onde, em geral, se materializa o que Pinho (2010) já advertia: formação de hegemonia da elite, direta ou indiretamente, aberta ou velada, sob forma de coação ou cooptação.

Esse processo, é preciso dizer, não se deu de forma brusca, pelo contrário, vem tomando corpo ao longo das décadas, de forma sistêmica assumindo canais insuspeitados, aportando-se de deslizamentos semânticos e deslocamentos de sentido, estabelecendo o que Dagnino (2004) chama de confluência perversa; o fato é que a cidadania, na perspectiva neoliberal, revestida no discurso da possibilidade de diálogo, tem colocado como iguais sujeitos sociais diferentes, reduzindo o significado coletivo e político do conceito de cidadania.

Neste contexto, com os deslocamentos de sentido das noções de sociedade civil, participação e cidadania, a própria forma de agir e ser da gestão social ganha nova roupagem. De forma que o:

[...] principal recurso dessa forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construídas desde os anos 80 (DAGNINO, 2004, p. 210),

Sobre essa questão é reforçada a importância de compreender o deslocamento de sentido do conceito de cidadania participativa para o sentido estrito de solidariedade, voltado para questões no âmbito da moral, do privado, do indivíduo, salientado que quando trazida a questão da solidariedade em sentido estrito, não se refere à ação coletiva, mobilizada em torno de questões sociais e econômicas no âmbito de uma coletividade, mas sim a participação travestida em ação social, de caráter pontual, despolitizada e individualizada. Com isso, faz-se cada vez mais necessário identificar e expor os conflitos, demonstrando o que Dagnino (2004) chama de caráter perverso, ou seja, os distintos projetos políticos, modelos de sociedade e a quem serve cada um desses, possibilitando o posicionamento claro e consciente, político de cada cidadão e cidadã.

A seguir, o estudo apresenta o ciclo de gestão social e seus indicadores a partir da construção proposta pelos formuladores da política, de modo que seja permitido um contraponto entre o que estava previsto e o que efetivamente se materializou.

## **4 CICLO DE GESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: REVISITANDO OS CONCEITOS**

Na primeira parte deste trabalho foi apresentada a conceituação teórica do termo gestão social, aqui entendido enquanto conceito ainda em debate, dado sua multiplicidade e formas de materialização. Neste mesmo sentido, os planejadores da política de desenvolvimento territorial construíram um modo de fazer gestão social que, em alguns pontos toca os referenciais que trouxemos e em alguns diverge.

Neste capítulo do trabalho, terá a abordagem da concepção e depois da estrutura que os planejadores definiram como gestão social na política de desenvolvimento territorial. Com base no documento oficial, intitulado de Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais (BRASIL, 2005b), será elencado o Ciclo de Gestão Social proposto, bem como o apontamento dos resultados esperados para cada um dos macroprocessos, dos quais foram utilizados também os indicadores. A opção de partir pelos indicadores definidos na política se deveu porque os mesmos são utilizados como padrão de mensuração comum a toda política, além de servir como referência para todos os territórios.

### **4.1 Gestão social na política de desenvolvimento territorial**

O documento Institucional nº 3, que traz as Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, parece falhar ao definir de forma clara qual conceito adota quanto a gestão social, denotando uma preocupação já demonstrada por autores como Tenório (2005), que por ser um campo em construção, suas definições estão mais no campo da prática do que na formulação teórica. Assim, os formuladores apontam como gestão social, uma determinada forma de gerir assuntos públicos e detalham mais apontando que esta deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede (BRASIL, 2005b).

Nesta perspectiva, agentes públicos e sociedade civil devem acompanhar todo o processo, desde a mobilização e a sensibilização (...) até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas (BRASIL, 2005b). Essa construção requer algumas condições como descentralização política e administrativa, com isso, espera-se que novas formas de se relacionar surjam, construindo uma nova relação entre as forças sociais, econômicas e estatais. Outro fator apontado como fundamental é o empoderamento da sociedade civil, especialmente

daqueles atores historicamente marginalizados. Para isso, devem ocupar seu lugar de fala em igualdade de posição, tanto com os demais representantes da sociedade civil quanto agentes públicos e do mercado.

Algo significativo nesta proposta é a intensão de romper com os modelos tradicionais de participação social, baseados em um controle social de cunho fiscalizador e policialesco. Com isso, a ideia de gestão social dos territórios rurais deve construir novas formas de interação e novos caminhos para o exercício da gestão sob bases democráticas, ultrapassando os limites, criando novas formas de influir na direção dos rumos para o qual se deseja caminhar.

Neste sentido, a gestão social do território rural é entendida como:

[...] processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos (BRASIL, 2005c, p. 10).

A gestão social proposta é tida como mecanismo ascendente e horizontalizado, se no modelo convencional a formulação da política é feita na esfera governamental e o envolvimento da sociedade se dá na implementação com acompanhamento e avaliação, na estratégia territorial a participação se dá desde o princípio, na formulação, perpassando por todas as etapas, sendo de interesses da coletividade, não apenas uma obrigação institucional de que seja realizada determinada operação, como condição para recebimento de aporte financeiro ou aprovação de prestação de contas por exemplo.

O documento classifica a gestão social como incontornável, sem a qual é impossível conseguir aderência das pessoas, das instituições e da economia local, de modo que o fator essencial desse parecer está em afirmar “sem o envolvimento pleno e ativo dessas forças sociais, qualquer iniciativa voltada para a promoção do desenvolvimento sofrerá problemas de aderência ao cotidiano das pessoas, das instituições, das economias locais” (BRASIL, 2005c, p. 10).

Para tanto, devem-se constituir espaços que ampliem a participação popular, criando para isso mecanismos que congregue a diversidade de atores fomentando a superação de interesses particularistas, em prol de um projeto de desenvolvimento do território. Esse espaço de conflito e convergência, de disputa e concertação, na estratégia de Colegiado Territorial, denominado de institucionalidade plural representativa dos interesses do conjunto de atores sociais pertencentes ao território (BRASIL, 2005c).

Algumas condições são necessárias para avançar na implementação da estratégia, sem a qual ousamos dizer que serão nulas as forças empreendidas, entre elas o empoderamento da sociedade, o que numa autonomia coletiva, deve ser capaz de gerar uma concertação social gerativa de mudanças estruturais na relação Estado e sociedade. É natural a preferência por uma ou outra questão, de modo que o interesse diverso não é visto aqui como negativo, pelo contrário, o tensionamento entre forças sociais deve gerar novas institucionalidades, aberturas de novos espaços de representação e negociação, respeitando-se sempre o princípio democrático. No âmbito do território, institucionalidades são espaços de expressão, discussão, deliberação e gestão:

Essas institucionalidades podem ter conformações distintas, segundo o entendimento dos próprios atores sociais, mas deverão sempre expressar a diversidade social, buscando a representatividade, a pluralidade e a paridade entre as forças sociais, para que processos horizontais de negociação e decisão transformem práticas verticalizadas de gestão em acordos multisetoriais de gestão social em processos de planejamento ascendente (BRASIL, 2005c, p. 11).

O Plano de Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) elaborado a partir de uma ação coletiva e, aprovado no ano de 2010, elenca alguns dos conceitos necessários à compreensão da dinâmica e funcionamento da estratégia, de forma especial nos apresenta algumas das instâncias e mecanismos pelos quais a gestão social se dá. O PTDRS é parte da política, tendo sua construção orientada por documento técnico específico, contudo, as particularidades, os contextos territoriais e a realidade própria de cada território são levadas em consideração. Esse documento territorial é apensado a um plano Estadual que delimita e dá contornos de um planejamento estadual sob bases do diálogo e da construção coletiva em cada parte do Estado.

Para o PTDRS, o Colegiado Territorial é a “expressão orgânica da institucionalidade, é o espaço de orientação, negociação e acordo entre as partes envolvidas na proposição, negociação e implantação de iniciativas para o desenvolvimento do território” (BRASIL, 2010, p. 270). A Plenária Territorial por sua vez representa o momento em que o colegiado se reúne para análise e tomada de decisões estratégicas, ligadas ao processo de desenvolvimento territorial, portanto, sendo a instância máxima do processo participativo.

É comum que a Plenária seja formada por dezenas de representações de entidades do território (associações, sindicatos, organizações não governamentais, poder público de cada município, etc.), tornando-a um organismo social enorme. Como meio de organizar e coordenar

as atividades, é eleito um Núcleo Dirigente, formado por representação paritária entre poder público e sociedade civil (BRASIL, 2010).

O Núcleo Dirigente gerencia a implementação das ações e projetos do PTDRS, podendo atuar na negociação de recursos, mas sem tirar de vista a sua função estratégica de:

[...] mobilizar todas as instituições/entidades que façam parte da Plenária, Comitês Temáticos a se fazer presentes nas discussões/decisões que se fizerem necessárias para uma gestão participativa do PTDRS. Ao Núcleo Dirigente caberá também mobilizar outras instituições/entidades, que possam contribuir com o processo de desenvolvimento sustentável do Território. Neste caso, principalmente em eventos que deverão ser estimulados para discutir o Território a nível estadual e nacional, como Conferências, Salões Territoriais etc. (BRASIL, 2010, p. 295),

O Núcleo Técnico é formado por instituições de ensino e pesquisa que fornece apoio técnico ao Colegiado Territorial, além de organizações do poder público e sociedade civil com capilaridade de fornecer elementos técnicos de apoio à estratégia. Assim, os Comitês Técnicos são:

[...] espaços criados pelo Colegiado Territorial, e vinculados ao Núcleo Técnico e Núcleo Dirigente para subsidiar suas decisões. Tem o papel de pensar, propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento territorial com representatividade e diversidade (BRASIL, 2010, p. 271).

Sua importância é estratégica ao passo que, além das funções acima, deve constituir ferramentas e metodologias que permitam uma análise de indicadores quanto aos projetos e ações propostos pelo Colegiado, colaborando assim no monitoramento das atividades. É fundamental que congregue representação da sociedade civil e tenha participação dos diversos grupos que compõe dialogam com as proposições.

#### **4.2 O ciclo de gestão social**

O ciclo de gestão social proposto pela política de desenvolvimento territorial é organizado em macroprocessos, denotando um caráter contínuo, dialético e sempre em movimento, a ideia é que este processo se inicie com a sensibilização e mobilização dos atores locais, criando ou fortalecendo estruturas sociais em torno do projeto de desenvolvimento do território. É esse conjunto de atores que de forma democrática define os objetivos e metas, bem como as bases sob o qual o desenvolvimento deve se apoiar, elegendo sua visão de futuro e diretrizes (BRASIL, 2005b).

Outra fase importante é o monitoramento e avaliação das ações, onde o coletivo pode analisar as decisões e projetos, adotando novas estratégias, caso julguem necessário,

visando o desenvolvimento do território. É uma fase de transição que reinicia o processo, permitindo mobilizar novos atores, realizar diagnósticos mais precisos, aproveitar melhor as oportunidades, construir novos arranjos institucionais e aprimorar a gestão social. Prevendo a multiplicidade de realidades e a existência de territórios com conformação social mais densa que outros, a política prevê que pelos quatro princípios sejam seguidos, são eles:

Participação: que deve ser sempre ativa e envolver todos os momentos da elaboração à gestão das iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial. Descentralização: como condição para que a gestão das políticas fique mais próxima do horizonte de intervenção dos agentes sociais do território e para que seus contornos se aproximem das demandas reais e da vida local. Democracia: como princípio básico a orientar todo o conjunto de ações e procedimentos envolvidos na gestão social do desenvolvimento territorial. Transparência: como elemento fundamental para gerar confiança, cooperação e aprendizado entre os agentes locais (BRASIL, 2005b, p. 17).

De forma prática, o ciclo de gestão social da estratégia de desenvolvimento territorial se estrutura em macroprocessos que na proposição da política não é algo estático e livre de interferências, pelo contrário, deve seguir o ritmo e a dinâmica local para sua execução. Logo, os pontos listados, apesar de serem apresentados em uma sequência, isso não significa que um momento dependa, necessariamente, do esgotamento do anterior (BRASIL, 2005b, p. 18).

#### ***4.2.1 Sensibilização e mobilização***

Considerado um macroprocesso que deve interligar e interagir com os demais, gerando um senso de responsabilidade e comprometimento, o qual deve ser composto de pelo menos os seguintes critérios de “capacitação, nivelamento conceitual, mapeamento das institucionalidades locais, bem como levantamento de dados preliminares do território” (BRASIL, 2005b, p. 20). É um momento de aproximação da realidade, de levantamento de dados e de envolver parceiros e atores locais, deve ocorrer no início das ações, mas não pode se restringir a esse momento, pelo contrário:

O fundamental aqui é apreender o território e os agentes que o compõem e fazer com que as forças vivas deste espaço – sejam elas as forças dominantes ou não, coesas ou conflitantes – tenham a condição política e institucional de se envolver. Vale lembrar que a ideia de território pressupõe não só uma ampliação da escala espacial a ser priorizada para além dos municípios isoladamente, é preciso pensar a relação entre eles, mas também uma ampliação dos agentes envolvidos nas iniciativas de desenvolvimento, para além da agricultura, para além daqueles envolvidos nas atividades primárias (BRASIL, 2005b, p. 21).

Neste sentido, alguns resultados são esperados para esse macroprocesso e servirão de indicador nesta pesquisa, são eles:

Acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos.  
 Compromissos de apoio logístico e de participação formalizados.  
 Organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo.  
 Co-responsabilização da população na definição de diretrizes (BRASIL, 2005b, p. 21).

Os formuladores defendem que este processo deva ser executado com máxima atenção, pois dele depende o sucesso da iniciativa, demonstrando a preocupação de não ter a proposta como regra, pelo contrário, a construção do processo de sensibilização e mobilização deve pautar-se pelas relações próprias do território e não via formal e engessada.

#### **4.2.2 Planejamento**

Para a política, o planejamento deve ser entendido como o movimento capaz de levar ao alcance de uma situação desejada de um modo eficiente, eficaz e efetivo com o maior aproveitamento de esforços e recursos disponíveis (BRASIL, 2005b) de modo que, antes de olhar para o futuro, a compreensão da situação atual é fundamental, identificando os principais desafios e as necessidades prementes de ação, bem como conhecer suas potencialidades e colocá-las a serviço do desenvolvimento.

Pressupõe-se no mínimo a realização de três passos, são eles:

Quadro 1 – Passos para o planejamento.

PASSOS	DESCRIÇÃO
<b>Diagnóstico</b>	Este momento deve servir para ampliar o senso compartilhado de propósito e de apropriação do local pelo fato de ampliar a compreensão da realidade – suas causas e processos históricos – e propiciar a racionalização dos elementos de identidade do território. Deve ser construído, também, de forma participativa, o que deve facilitar a obtenção de dados primários e permitir melhores condições para uma reflexão mais crítica da realidade. O respeito aos saberes e modos de pensar das pessoas é fundamental. Igualmente indispensável é a mobilização dos dados secundários e de estudos já elaborados sobre o

	território ou sobre temas locais que influenciam na moldagem de um plano de desenvolvimento.
<b>Visão de futuro</b>	É o momento onde são estabelecidos os rumos do processo de desenvolvimento. Ao ser definida, participativamente, a visão de futuro torna-se um instrumento importante na construção do senso compartilhado de propósito (eixo dos projetos coletivos) e no sentimento de apropriação do território como espaço de identidade e de gestão. É o início da construção de uma estrutura organizacional. Este momento deve propiciar a formação e articulação detalhamento do diagnóstico e a definição dos objetivos estratégicos de grupos de interesse apontando para possíveis arranjos institucionais. A visão de futuro estabelece aonde se quer chegar em determinado espaço de tempo. É o estado desejado que vai nortear o detalhamento do diagnóstico e a definição dos objetivos estratégicos.
<b>Planificação</b>	Momento privilegiado de tomada de decisões a partir das capacidades e dos recursos mobilizados e a mobilizar. É aí que são definidas as prioridades de intervenção e de investimento no território. É o momento de formatação dos planos, dos projetos e dos programas. Aqui será fundamental mapear quais são as fontes possíveis de investimentos. Atenção especial tem que ser dada para as complementaridades entre fontes de recursos: públicos e privados, do governo federal ao municipal passando pelos governos estaduais. A planificação exige um exercício em se combinar diferentes possibilidades, sempre tendo por horizonte a visão de futuro compartilhada.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em (BRASIL, 2005b, p. 22-23).

Para esse macroprocesso, são elencados os seguintes indicadores de resultados:

- Aprimoramento dos acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos.
- Ampliação dos compromissos de apoio logístico e de participação formalizados.
- Organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo.
- Co-responsabilização da população na definição de diretrizes, atores locais comprometidos com o processo de desenvolvimento.
- Interesses coletivos devidamente expressos com os respectivos grupos e segmentos devidamente representados e comprometidos.
- Dados coletados e analisados sobre o território, diagnóstico do território consolidado, potencialidades e dificuldades identificadas.
- Visão de futuro e eixos aglutinadores estabelecidos.

Planos, programas e projetos de ação definidos e estruturados.  
Políticas públicas melhor articuladas e planos de desenvolvimento territorial  
construídos de forma participativa (BRASIL, 2005b, p. 24).

Esses indicadores norteiam e direcionam a ação pública no sentido da efetividade do processo de planejamento, é uma etapa complexa que demanda forte interação e comprometimento de todos os atores. Da mesma forma que o macroprocesso anterior, deve-se evitar o formalismo, criando um ambiente amistoso e entusiasmador, uma vez que para realizar tal empreitada, não se pode pensar em apenas poucos e isolados momentos, mas em um processo amplo e constante, favorecendo a etapa seguinte, que é a organização.

### **4.2.3 Organização**

Pensar em organização, neste contexto é um desafio que requer uma verdadeira arquitetura organizacional, pois contrasta com o modelo padrão gerencialista, aqui a organização dá suporte a operacionalização das estratégias previstas no Plano de Desenvolvimento Territorial.

A organização da gestão não significa apenas a divisão de responsabilidades. Ela exige, além disso, o comprometimento de todos os interessados no desenvolvimento do território, estabelecendo-se uma co-responsabilidade na execução das atividades, em sua gerência, assim como na obtenção dos respectivos resultados (BRASIL, 2005b, p. 24).

Os resultados esperados neste processo são:

Agentes locais fortalecidos, capacitados e atuantes.  
Políticas territoriais negociadas entre os agentes governamentais (dos vários níveis e das várias pastas) e entre os agentes da sociedade civil.  
Arranjos institucionais desenhados, parcerias estabelecidas e atuantes.  
Novas institucionalidades organizadas, fortalecidas e atuantes.  
Políticas públicas articuladas e a serviço do Plano de Desenvolvimento Territorial.  
Passos e responsabilidades definidos e distribuídos entre os diferentes agentes.  
(BRASIL, 2005b, p. 27).

Ressaltam os formuladores que neste modelo as formas de organização podem ser distintas de acordo com cada realidade e que pode ser composto de mecanismos e instâncias diferentes, conforme a necessidade e organização do território. O mais importante é que a organização adotada favoreça a aprendizagem da democracia, a descentralização do poder de decisão e propicie condições para cooperação entre os agentes do território (BRASIL, 2005b).

#### **4.2.4 Controle Social**

Ao tratar do controle social, os formuladores focam principalmente no monitoramento e avaliação, apontando que este se refere ao acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas, avaliando os objetivos, os processos e os resultados. Para além do caráter fiscalizador, a proposta é que agentes públicos e sociais participem ativamente de todas as etapas, criando um “ambiente de fluidez de informação e permanente avaliação e controle sobre os rumos do projeto do território” (BRASIL, 2005b, p. 28).

Destacam que, assim como nos demais macroprocessos, é importante ir além dos espaços formais e construir redes de informação que favoreçam a troca permanente de experiências, a circulação de informações, valorizando o diálogo, os laços sociais, contudo, sem deixar de lado o registro e sistematização das informações, igualmente importante para a análise posterior. São elencados os seguintes resultados esperados:

Fluxos de informação em pleno funcionamento.  
 Ambiente social inibindo comportamentos desagregadores e destoantes dos objetivos comuns pactuados entre os agentes locais.  
 Estratégias de monitoramento e avaliação definidas.  
 Indicadores e procedimentos de monitoramento e avaliação construídos participativamente.  
 Objetivos e metas monitorados e avaliados.  
 Ciclo da gestão social aprimorado e retroalimentado (BRASIL, 2005b, p. 29).

Neste sentido, a política entende ser importante que as informações geradas no processo de controle social formem um sistema de monitoramento, transformando as experiências pontuais em dados relevantes para aprimoramento da política. Aqui, monitoramento e avaliação são partes do controle social e devem acontecer durante todo o percurso, corrigindo desvios e desenhando novas soluções quando necessárias. Outro aspecto marcante é que devem ter ampla participação, envolvendo todos na atividade, gerando assim comprometimento e corresponsabilidade.

Já é sabido que muitas são as técnicas e as metodologias de acompanhamento, monitoramento e avaliação, de modo que os formuladores deixaram para o território fazer a definição que lhes melhor convier. Os formuladores sugerem, contudo, que se alterne entre autoavaliações e avaliações externas, favorecendo assim o aprimoramento das ações do território.

## 5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – A PESQUISA AVALIATIVA

Este estudo traz como desafio avaliar o processo de gestão social, entendido na política em questão como indissociável da ideia de desenvolvimento territorial, para isso, o trabalho foi pautado na concepção da avaliação de políticas e programas sociais, situada no campo da pesquisa avaliativa proposto por Silva (2008). Conforme a autora, a escolha por essa perspectiva avaliativa se dá por seu foco na avaliação de políticas públicas de caráter social e seu potencial de utilização em espaços do pensar coletivo, prática profissional e a realidade social a que se detém.

Antes de adentrar a metodologia, é entendida a necessidade de apresentar, ainda que sucintamente, o processo histórico que culmina na construção da avaliação de políticas públicas de caráter social, para então situar o leitor acerca da pesquisa avaliativa, modalidade de pesquisa social aplicada e assim a escolha a ser contextualizada. A perspectiva avaliativa aqui proposta se desloca do sentido hegemônico construído em bases positivistas e econométricas, buscando aproximação com a realidade social e aportando-se do fazer coletivo e da prática social (SILVA, 2008).

Silva (2008) ressalta que a avaliação de políticas públicas é resultado de um processo historicamente construído, tendo sido expandido a partir dos anos de 1960 nos Estados Unidos, com programas de combate à pobreza. Esse primeiro momento tinha como foco construir modelos que proporcionassem a replicação e quantificação do grau de sucesso das ações, seu caráter de neutralidade, rigor científico e a atenção ao dimensionamento, não possibilitou que esse modelo avaliativo considerasse o contexto social e cultural para onde a política era destinada. Contudo, foi importante, pois culminou na criação de um grande número de cursos de graduação e pós-graduação em áreas correlatas, ampliando-se as perspectivas avaliativas no campo científico e acadêmico.

Ante a fragilidade do modelo anterior, surge no campo da avaliação de políticas uma nova modalidade, a investigação social, nesta o foco é a questão social, a compreensão da realidade social e o contexto em que está inserida. Assevera Silva (2008) que essa modalidade nasce em meio a um massivo investimento em todos os campos na área social, o que permitiu investimentos em pesquisas e aprofundamento da técnica, porém, uma crítica é recorrente a esse momento, a pouca atenção ao caráter científico e metodológico da pesquisa, como consequência, seu declínio veio nos anos 1980 com um ceticismo ao modelo e com a drástica redução dos investimentos.

A autora destaca que a partir dos anos de 1990 surge um novo momento na avaliação de políticas públicas, buscando superar a dicotomia entre as abordagens qualitativas e quantitativas. Nesta perspectiva, a dimensão técnica e dimensão política se articulam de modo a apresentar além de dados e informações quantitativas voltadas à explicação e contextualização dos fenômenos e suas variáveis (SILVA, 2008).

No Brasil, essa perspectiva avaliativa se dá em concomitância com o movimento que demanda políticas sociais enquanto direito, bem como efetivação da cidadania plena, sendo este um momento de efervescência da participação ativa da sociedade em manifestações e surgimento de movimentos organizados. Foi nesse período pós-ditadura e abertura democrática, que a sociedade constitui práticas participativas, exigindo transparência e controle social sobre as políticas públicas (SILVA, 2008).

Um parêntese a esse processo é a reforma do Estado brasileiro, que se dá como uma ruptura, e uma forma de o Estado estancar esse movimento participativo, ao mesmo tempo em que segue a tendência internacional de mundialização do capital e se integra tardiamente ao projeto Neoliberal. Para Silva (2008), na esteira do processo de privatização e esvaziamento de suas funções, o Estado deixa de prover políticas públicas em diversas áreas, principalmente para aquelas de caráter social e de executor das políticas públicas, passando sistematicamente a promover a privatização de empresas estatais e atuar na regulação das normas de funcionamento do mercado, em paralelo passa a financiar ações que outrora era de competência do Estado.

O chamado terceiro setor ganha proeminência na execução das políticas e programas de caráter social, que em tese são menos burocráticas, mais dinâmicas e mais eficientes na utilização dos recursos públicos. Segundo Silva (2008), neste momento da história a avaliação se institui como instrumento para controle e fiscalização da aplicação dos recursos públicos, focando principalmente na mensuração da eficiência e eficácia, verificando se os objetivos almejados pelo Estado foram realizados.

Conforme Silva (2008), a avaliação de políticas públicas no Brasil, não se constituiu numa tradição sistemática, ou seja, não resultou de um processo de amadurecimento dos modelos avaliativos via experiência, constituiu-se antes numa imposição de organismos internacionais, construindo em nossa tradição, um novo pensar sobre avaliação, que remete ao seu caráter fiscalizador, policialesco, formal e burocrático.

Desse momento, Silva (2008) cita pelo menos três consequências acerca da prática avaliativa de políticas e programas sociais: criação de um mercado de instituições e profissionais concorrendo pelo fundo público; conversão da avaliação em mera medição de

resultados e; prevalência ou redução da avaliação a sua dimensão técnica. Essas consequências materializam-se no cotidiano com enfoques no controle de gastos, em vez de pensar melhores caminhos para execução de políticas públicas, se tornando a base por onde a perspectiva avaliativa surge e se amplia no Brasil.

Felizmente, os movimentos organizados não ficaram indiferentes à questão social e ao princípio participativo, demandando cada vez mais controle sobre a coisa pública, influenciando em todos os momentos das políticas públicas, desde sua formulação até a avaliação e definição de novos caminhos necessários à melhoria da ação pública. Dessa forma, surgem no âmbito da academia e das experiências sociais, propostas avaliativas que estão atentas as variáveis contextuais e propõem abordagens mais interativas ao considerar as políticas e programas de caráter social, como é o caso da pesquisa avaliativa de políticas e programas sociais proposta pelo Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), coordenado pela professora Maria Ozanira da Silva e Silva, a qual esta foi diversas vezes citada no presente estudo (SILVA, 2008).

É fundamental elucidar que a avaliação de políticas e programas sociais, situada no âmbito da pesquisa avaliativa, trata-se de uma modalidade da pesquisa social aplicada, o qual será apresentado a seguir, as suas concepções e especificidades. Por definição, avaliar neste estudo, remete a atribuir valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom, ruim, positivo ou negativo. Neste sentido, Silva (2008) afirma ainda que por seu caráter eminentemente julgador, a avaliação não é uma ação neutra, pelo contrário, carrega em si um ato político, contudo, alerta para a necessidade de objetivação, independência e interdisciplinaridade, para que com rigor técnico e apreensão das nuances contextuais, a avaliação seja capaz de expressar além do ponto de vista privado, ou seja, da avaliação em sentido *lato*.

Como instrumento da pesquisa social aplicada, a avaliação precisa dar conta de duas dimensões distintas, porém, complementares, técnica e política (SILVA, 2008). Para a autora considera-se técnica por seguir métodos e técnicas cientificamente aceitas para expressão da realidade e capaz de ser testada; política por contextualizar os dados científicos, tendo que dialogar com a realidade social e instrumentalizar os movimentos sociais com informações suficientes para sua prática.

É nesta complementariedade que reside a complexidade e completude da proposta, sendo a pesquisa avaliativa caracterizada da seguinte forma:

[...] valoriza a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; e contrapõe-se a ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único (SILVA, 2008, p. 114).

Como já dito, não é a neutralidade que se busca neste tipo de avaliação, mas o esforço de objetividade suficiente para ser capaz de fazer uma análise crítica da política como um todo, apresentando as razões que justifiquem os fatos narrados, fundamentando a partir não só da visão do pesquisador/avaliador, mas, sobretudo dos sujeitos e agentes da política, conferindo confiabilidade e responsividade das informações. Não se almeja aqui a objetividade universalista capaz de explicar um fenômeno válido para todos os tipos de situações, na pesquisa avaliativa a busca é por informações confiáveis, suficientes e relevantes que fundamentem o juízo sobre a política estudada. Nesta perspectiva, a avaliação é entendida como temporal, no que Silva (2008, p. 114) diz que “todo saber científico sobre a realidade é uma interpretação histórica, parcial e relativa”.

Dito isto, ainda seguindo o modelo avaliativo proposto pelo GAEPP, situamos essa pesquisa nos seguintes tópicos:

Quadro 2 – Tópicos situantes da pesquisa.

<b>Quando avaliar?</b>	Depois da implementação da política – <i>ex-post</i> .
<b>Onde avaliar?</b>	<i>Lócus</i> específico, formal e territorial. Programa de médio alcance.
<b>Para quem avaliar?</b>	Universidade, mas principalmente para os cidadãos.
<b>O que avaliar?</b>	Processo de gestão social do Programa Territórios Rurais.
<b>Por que avaliar?</b>	Possibilidade de a avaliação contribuir para efetividade da gestão social na Política e instrumentalizar os movimentos sociais.
<b>Para que avaliar?</b>	Elucidar o processo de gestão social, suas potencialidades, desafios e limites.
<b>Quem avaliar?</b>	Atores envolvidos na política (agentes governamentais, sociedade civil, ONG's)
<b>Como avaliar?</b>	Pesquisa avaliativa de programas sociais

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Silva (2008, p. 115-116).

Em função do momento da avaliação, essa se realiza após a execução (*ex-post*) do Programa Territórios Rurais, considerando que desde a implantação até o fim do governo do campo democrático popular, o investimento e as ações já haviam sido minorados e depois do

golpe jurídico-parlamentar (*sic*) a qual sofreu, os governos seguintes desmontaram a estrutura que dava sustentação à política, culminando em sua extinção enquanto política pública. Desse modo, espera-se que o resultado do trabalho gere um conjunto de informações que possa orientar programas futuros e/ou permitir que a sociedade civil gere novas experiências a partir dessa política.

Assim, partindo das premissas estabelecidas no Documento técnico nº 3 que dá as Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais (BRASIL, 2005b), buscou-se identificar se o que se esperava enquanto resultado em cada macroprocesso da gestão social se efetivou. Para tanto, tomamos como indicadores essa referência oficial, construindo as bases de mensuração no processo de pesquisa. Vale destacar que, a opção por tomar os indicadores desta referência é porque além de representarem uma base comum da política, permitiu realizar inferência entre a concepção oficial e os resultados empíricos apontados na pesquisa.

Diante disto, compreendendo o desafio que é a pesquisa avaliativa e a complexidade natural das políticas públicas de caráter social, bem como considerando ainda o objeto desta investigação, foi adotado o método crítico dialético em consonância com a concepção de avaliação de políticas e programas sociais aqui defendidos. A opção por esse método em particular dar-se por sua capacidade de enxergar a realidade de forma mais objetiva, pautada não apenas pela visão do pesquisador, mas dando voz aos sujeitos da política pública. Nesse sentido, Silva (2008, p. 160) aduz sobre a realidade social, citando que “só se deixa compreender a partir de movimentos conscientes, sistemáticos e demorados”, elencando alguns pressupostos fundamentais do método.

Qualquer esforço de avaliação de uma situação requer o envolvimento dos sujeitos responsáveis pelo processo considerado na avaliação;

A aproximação desses sujeitos carece de preparação e demanda compromisso com a situação em foco e com esses sujeitos;

As produções anteriores, sobre a realidade estudada devem ser consideradas o ponto de partida do conhecimento, mais o avanço deste conhecimento requer uma aproximação sistemática com a realidade a ser conhecida;

A objetivação exigida pelo processo de conhecimento é produto de esforço consciente e deliberado e da utilização de procedimentos metodológicos adequado ao estudo das diferentes realidades;

O desenvolvimento de qualquer processo avaliativo, gera compromisso com mudanças na realidade em foco (SILVA, 2008, p. 160).

A pesquisa busca realizar uma avaliação do processo de gestão social da política de desenvolvimento territorial no Maciço do Baturité, a partir dos princípios e fundamentos teórico-conceituais no marco da política e na concepção de seus sujeitos. Serão levadas em conta e situadas no corpo do trabalho, as sistematizações já realizadas que busquem demonstrar

o objeto desta análise, ligando assim passado e presente, no sentido de integrar as informações relevantes no processo de constituição de uma gestão social da política pública.

De certo, o aporte dos variados procedimentos de pesquisa e das diversas informações disponíveis em todas as fontes possíveis, possibilitam a expressão sobre a realidade que se objetiva demonstrar. Assim, parte importante do processo é dar voz a todos os atores e agentes da política, situando Estado e sociedade numa relação dialógica e as vezes, conflitante, evidenciando os meandros em que a gestão se materializa (ou não).

A técnica utilizada é a triangulação de métodos, por meio da aplicação de diferentes procedimentos, inclusive articulando a abordagem qualitativa e quantitativa com procedimentos que se demonstrem adequados. Para a empreitada, Silva (2008, p. 162) sugere que “a superação de posturas metodológicas rígidas, centradas num único sujeito ou numa única técnica ou procedimento”. Dessa forma, as técnicas de pesquisa utilizadas permitem juntar as perspectivas qualitativas e quantitativas, complementando as informações e sempre que possível, integrando-as; exemplo disso são os questionários com perguntas abertas e fechadas, além de entrevistas semiestruturadas, as quais abordam assuntos pertinentes a gestão social do território.

Neste sentido, o estudo trouxe uma contextualização do processo histórico-social de construção do território do Maciço do Baturité, trazendo inclusive, elementos distintivos deste com os demais territórios rurais. Em seguida, foi trazida uma discussão teórica acerca dos conceitos da gestão social, discorrendo sobre a complexidade e o movimento de permanente atualização do conceito. A primeira parte da investigação se deu por meio de pesquisa bibliográfica e documental, a qual permitiu situar a questão no contexto acadêmico e lançar luz à análise de seus resultados, contribuindo na fundamentação das reflexões propostas por esta pesquisa. Nesta etapa foram apresentadas, ainda que resumidamente, os fundamentos em que se alicerçam a política, seus objetivos e escopo, trazendo assim, seu conteúdo geral no qual os formuladores basearam-se para preferir essa em vez de qualquer alternativa de política pública para resolver a situação-problema.

A fase seguinte corresponde a pesquisa de campo, em que tomamos como parâmetro o Documento Institucional nº 3/2005 que traz as referências para Gestão Social de Territórios Rurais e apresenta o alinhamento dos eixos estratégicos e missão institucional da SDT/MDA à política de desenvolvimento territorial, tendo seu foco na participação e gestão social da política. O documento aponta ainda requisitos para a efetividade da gestão social como a “descentralização política e administrativa que permita construir novas formas de organização social e relações entre o social, econômico e político numa perspectiva de

sustentabilidade” (BRASIL, 2005b, p. 11).

Segundo o documento, em conjunto a isso é necessário desenhar ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, tomando o signo da participação via processo pedagógico/formativo. Esta etapa tomou como base o referencial técnico do documento apontado acima, que elenca os resultados esperados para os macroprocessos da gestão social, para tanto se realizou uma pesquisa por meio de questionário fechado em formato digital com sujeitos da política, com vistas a verificar se o resultado esperado para cada macroprocesso foi alcançado. O olhar na premissa técnica da política é o balizador para que a partir disso adentre a observação e pesquisa de sua execução/implantação, por definição, o processo é composto por quatro ciclos que assim são dispostos: planejamento, organização, direção/coordenação e controle social. Cada um desses macroprocessos possui uma definição de sua competência e momento dentro da política, assim como o que se espera de cada uma delas, logo, esse trabalho focará em explanar o que seja cada um deles e utilizar da triangulação de métodos para análise dos resultados alcançados ou não.

Por conseguinte, para aprofundamento da compreensão do processo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 02 membros da sociedade civil, 02 membros do poder público e 01 técnico. Esse momento da investigação foi crucial, pois nos permitiu apreender situações da realidade social que muitas vezes um questionário fechado não consegue alcançar, elucidando questões que estão acima do pressuposto técnico e além da simples análise de dados. Esse momento foi enriquecedor para descoberta de novas institucionalidades que porventura tenham surgido, assim, parte da entrevista se deu na indagação acerca de instrumentos, espaços e formas organizativas surgidas em função ou em consequência da política de desenvolvimento territorial. O levantamento que o estudo apresenta é de caráter exploratório e o método de análise das informações se traduziu na análise de discurso.

Por fim, entende-se ser crucial o processo de publicização, não como apresentação do resultado da investigação, mas como parte dela, compreendendo que se trata de um trabalho parcial, posto no que as realidades historicamente construídas e dotadas de um caráter relativo e temporal e, portanto, passível de modificações, inclusões e exclusões e que não é o pesquisador o conhecedor da realidade, mas seus sujeitos (SILVA, 2008).

### **5.1. Gestão social na concepção dos atores envolvidos no processo**

Partindo das informações contidas no trabalho do NEDETEMB intitulada Desenvolvimento Territorial em foco: a experiência do CODETEMB no Ceará (SILVA;

SILVEIRA; PEREIRA, 2017), trouxemos para análise, 10 dos 24 relatos de experiências e vivências de atores locais, agentes públicos, sociedade civil organizada e técnicos que analisam e remeteram sua percepção sobre a política, a partir de suas vivências e experiências no âmbito do desenvolvimento territorial desde sua fase embrionária, ainda com o CONSAD, chegando até meados de 2017 quando o livro foi publicado.

Essa obra traz muitas das referências já utilizadas nesta pesquisa, mas nesse momento o foco será retratar, a partir dos relatos e depoimentos contidos no referido livro, a fala dos atores e atrizes participantes do processo que indicam sua concepção e vivência na gestão social do território do Maciço do Baturité. Por se tratar de uma reprodução de fala, sem o contato direto com alguns dos atores e atrizes citados na obra de Silva, Silveira e Pereira (2017), foi adotada a identificação dos sujeitos como RESPONDENTES, seguindo-se uma sequência alfabética, situando sua representatividade no processo e a referência da obra.

Iniciemos pela compreensão que a Respondente A, traz a respeito da construção do processo, no que ela qualifica como conturbado, marcado por:

[...] discussões acaloradas, conflitos e polemicas, que podem ser vistos como uma bagunça generalizada. No entanto, essa característica é o que o faz diferente aos demais, enriquecendo o processo. Pois assim conhecemos os anseios, as necessidades, as potencialidades e possibilidade de cada município, podendo com isso, propor políticas públicas mais justas e eficazes.

As batalhas têm sido árduas, porém gratificantes, pois tivemos muitas vitórias, vivenciamos conquistas e garantimos largos passos rumo ao tão sonhado desenvolvimento do Território. Muito já foi feito, mas ainda há muito mais a se fazer - Respondente A / Fundadora e Presidente do CONSAD, Membro do Colegiado, Membro do Núcleo Dirigente (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 92-93).

A fala citada reflete pontos importantes no que tange à gestão social, referencia o processo de conflito e coalisão, discussão e alinhamento, tendo como objetivo o desenvolvimento do território; em sua fala, a respondente reforça que ainda persistem desafios a serem superados, apontando a burocracia, a troca constante de membros do poder público e os conflitos de interesses entre os principais pontos a serem superados.

O Respondente B traz um relato que situa o processo de configuração do território enquanto estrutura social, antes mesmo de ser uma política pública; em sua fala fica claro que a mobilização se deu de baixo para cima. Conforme a sua opinião, “foi uma ideia muito rica, juntar o poder público, com sociedade civil” - Respondente B / Agricultor Familiar, Dirigente Sindical, Membro do Colegiado (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 93).

Este respondente traz ainda em sua fala, outro elemento significativo, que é o processo de abandono da estratégia pelo poder público, reforçando a continuidade da

participação da sociedade civil e apontando o que chama de ‘crise nacional’ o processo que levou o processo a estagnação.

Nesta mesma linha, o Respondente C faz referência a participação da sociedade civil como pilar de sustentação do Desenvolvimento Sustentável do Maciço do Baturité, ao passo que propõe maior participação do poder público através de pautas e reivindicações, questionamentos e provocações, dizendo ainda que:

Inegavelmente o Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável do maciço de Baturité desde sua constituição tem cumprido o papel de organismo de integração das organizações da sociedade civil e governamental, isso se faz muito importante tanto para a organização das lutas por políticas públicas para região bem como para a preservação e negociação da distribuição justa das políticas conquistadas pelo território - Respondente C / Coordenador do Núcleo Dirigente do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Maciço de Baturité; Diretor da COPASAT (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 93).

A Respondente D relembra que o processo organizativo que deu subsídio a criação da estratégia de desenvolvimento territorial, nasce da experiência acumulada no (CONSAD) entre os anos de 2004 e 2009, reforçando que:

A ideia era, mediante articulação envolvendo as três esferas governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil, construir um pacto territorial em torno da concepção do CONSAD. Para tanto foi utilizada uma metodologia participativa de modo a gerar instâncias dialógicas capaz de sensibilizar os diferentes representantes do território na construção do diagnóstico e do planejamento que resgatasse e valorizasse as identidades do território - Respondente D / Professora Aposentada da Universidade Federal do Ceará (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 105-106).

Com isso, o CONSAD representa importante papel no aprendizado organizativo, que foram apropriados pela política de desenvolvimento territorial, resultando na “formação de quadros e lideranças que continuam a militar na Política Territorial e a acreditar nas potencialidades que a concepção territorial exerce na implementação de um projeto de desenvolvimento democrático, participativo, promotor de inclusão e sustentável”, reforma a Respondente D.

O Respondente E, que fala como poder público municipal, traz em sua bagagem a vivência primária enquanto sociedade civil, trazendo importantes contribuições conceituais sobre a definição de território como “uma estratégia de desenvolvimento sustentável mediante a construção de processos de gestão social de políticas públicas que definem o território como unidade de planejamento de políticas públicas” - Respondente E / Secretário de Agricultura de

Ocara, Fundador e Presidente do CONSAD, Coordenador do Núcleo Dirigente, Membro do Colegiado (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 117).

Para ele, o território é importante:

Porque valoriza o protagonismo dos atores sociais, amplia o diálogo entre governo e sociedade civil, promove planejamento participativo, fortalece a articulação e integração de ações Intersetoriais de governo, fomenta a cooperação Interfederativa e a cooperação horizontal entre os municípios. Proporciona aos atores sociais sua mobilização para a reflexão, análise e construção de objetivos e definição de ações prioritárias de promoção do desenvolvimento sustentável - Respondente E / Secretário de Agricultura de Ocara, Fundador e Presidente do CONSAD, Coordenador do Núcleo Dirigente, Membro do Colegiado (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 117).

É importante destacar que para esse mesmo respondente, o maior desafio do território é “estabelecer a participação dos atores sociais sem o apoio de uma instância do governo federal e proporcionar uma agenda de formação, gestão e acompanhamento sobre a estratégia de desenvolvimento territorial”. Assim, o respondente lastra a continuidade da estratégia ao processo de autonomia, formação e gestão do território.

Na opinião do Respondente F, o território tem:

[...] algumas pessoas muito boas de execução, outras muito boas de articulação, outras ainda muito boas nas mobilizações, mas todas fazendo isso em prol das suas instituições sem a consciência de atuar pelo desenvolvimento do Território - Respondente F / Engenheiro Agrônomo, Articulador Estadual/SDA/CODET (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 95).

Neste mesmo sentido, aponta o Respondente G que “quanto ao desenvolvimento territorial do Maciço, vejo que acontece de forma individual em cada Município” - Respondente G / Secretário de Agricultura, Membro do Colegiado e do Núcleo Dirigente (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 114). Em todo caso, a despeito das críticas que fazem, tanto Respondente F como Respondente G reforçam a importância da estratégia de desenvolvimento territorial. Para o Respondente G, é uma forma democrática de discutir políticas públicas, aplicar recursos e vivenciar o controle social, o Respondente G diz:

O CODETEMB é um instrumento de grande potencial para contribuir com o projeto de desenvolvimento territorial do maciço. Sua concepção, capacidade de mobilização, facilidade de encaminhamento das proposições e por ter através de seus atores o conhecimento fiel da realidade de cada Município e de cada comunidade o credencia a ser uma instância ativa nos planos de desenvolvimento do Estado - Respondente G / Secretário de Agricultura, Membro do Colegiado e do Núcleo Dirigente (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 113-114).

Na mesma linha está o Respondente H que situa a estratégia como “uma das políticas públicas mais avançadas do ciclo dos governos de coalisão ampla”, contudo, avalia que “o potencial transformador dessa estratégia de participação popular no desenvolvimento local não se realizou em sua plenitude” - Respondente H / Engenheiro Agrônomo, Superintendente do INCRA, Superintendente do IDACE (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 108-109).

Esse mesmo respondente, ressalta como experiências concretas a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Territoriais e da realização de duas Conferências Nacionais com o mesmo foco, além da criação da Rede Nacional de Colegiados Territoriais, em que ele destaca como uma conquista organizativa da sociedade brasileira.

Para o Respondente H, por ser um “processo social complexo”, não é linear e ascendente, apontando como principal desafio transformá-la em uma forte política de estado, com isso, pontua como entrave a falta de financiamento público regular, destacando, naquele contexto (2017, pós-impedimento da presidenta Dilma) a política não era prioritária no plano federal e no Estado do Ceará, estava limitado ao reconhecimento dos territórios como “Regiões de Planejamento” para efeito do PPA - Respondente H / Engenheiro Agrônomo, Superintendente do INCRA, Superintendente do IDACE (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 109).

Para concluir essa etapa de exposição, trago a fala de dois respondentes que atuaram na implementação do CONSAD e CODETEMB como técnicos estaduais, os quais aqui serão denominados de RESPONDENTES I. Os Respondentes I situam as duas políticas, CONSAD e PRONAT, como tendo o:

Propósito de resgatar e aprofundar o debate em torno da importância de se considerar o espaço rural brasileiro como fator preponderante para o desenvolvimento nacional; da necessidade de se fortalecer a agricultura familiar como estratégia de garantir a segurança alimentar e nutricional; da organização de capacidades locais com vistas à gestão social de políticas públicas; do fortalecimento de redes sociais de cooperação e da dinamização econômica de territórios rurais - Respondentes I / Técnicos envolvidos no processo de implementação CONSAD e CODETEMB no período (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 150-151).

Sobre essa questão, os técnicos citam dois eixos orientativos das ações com foco no desenvolvimento territorial, planejamento e a organização; complementando que:

[...] podemos dizer que o processo de diálogo que se estabeleceu em todos os segmentos da sociedade e poder público foi no sentido de fortalecer o sentimento de pertença, de estimular a cultura da participação, o respeito às diversidades e diferenças, sejam elas, de cunho sexual, religioso, cultural, e sobretudo, a discussão

de políticas que, no seu bojo, sejam capazes de superar as desigualdades nas relações de gênero, raça e etnia. Então, merece aqui destacar nesse grande processo de articulação, a sintonia e organicidade estabelecidas entre o processo de organização, de discussão, formulação e implementação do CONSAD e a constituição do Colegiado Territorial do Território de Maciço de Baturité - Respondentes I / Técnicos envolvidos no processo de implementação CONSAD e CODETEMB no período (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 151).

Pela vivência e contato direto com as duas experiências, o que dá em torno de 13 anos, os técnicos afirmam que “é possível constatar que a semente plantada germinou e continua dando frutos, mesmo que determinados resultados sejam difíceis de mensurar, principalmente aqueles voltados para o desenvolvimento das capacidades humanas e organizacionais”. Algo que aparece na fala dos Respondentes I e é recorrente na de outros respondentes, corresponde ao cenário político em que o país passa, o que parece influenciar no processo de organização e funcionamento do colegiado territorial.

A Respondente A fala em reanimar o território, deixando claro que “muito já foi feito, mas ainda há muito mais a se fazer” ao passo que o Respondente B diz que “por conta da crise nacional, o desenvolvimento territorial, no meu ponto de vista, parou”. O Respondente E, por sua vez, reforça o peso do cenário político nacional e insere outros elementos importantes:

Nos deparamos com uma crise profunda de participação tanto da sociedade civil quanto poder público, além de estarmos enfrentando uma das maiores “crises político-econômicas já vivenciadas neste país”, sendo, portanto, um dos fatores causadores do medo, insegurança, falta de perspectivas e consequentemente desmotivação por parte dos atores e atrizes sociais que já não têm tanto ânimo para participar de forma mais efetiva das ações do colegiado - Respondente F / Agricultor Familiar, Líder Comunitário, Membro do Colegiado (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 120).

É possível observar pela fala do Respondente J que:

Ainda no governo de Dilma Rousseff vimos que houve um certo comodismo e abandono por parte das políticas territoriais. O tempo em executar um projeto gerando uma impaciência nas pessoas e a credibilidade foi caindo. E mais recente com a ruptura de governo por meio do golpe (2016), essa importância que era pouco foi totalmente dizimada pelo desgoverno impopular de Michel Temer - Respondente J / Agricultor Familiar, Assentado da Reforma Agrária, Técnico Agrícola, Presidente do IDF, Agente da CPT, Membro do Colegiado e do Núcleo Dirigente (SILVA; SILVEIRA; PEREIRA, 2017, p. 127).

Essas falas refletem um caminhar em direção ao definhamento que vai ocorrendo paulatinamente já no governo Dilma e conclui-se com o governo Temer, ao que parece, sem o financiamento e execução adequados dos projetos nos territórios - aqui inclui-se o Maciço do Baturité - os atores da política, tanto da sociedade civil como do poder público acabam por

desmotivar-se e aos poucos vão esvaziando esse espaço de participação. O pacote de ajuste nos investimentos sociais culmina por golpear a parcela mais frágil, as populações que pela primeira vez haviam estado na agenda pública como agentes dotados de institucionalidade e capazes de decidirem sobre as ações públicas que melhor atendem suas reais necessidades e solucionam os problemas de seu cotidiano.

Nosso trabalho nesta pesquisa é compreender como se deu a gestão social e ainda envidaremos esforços nesse sentido, mas é crucial pontuar tais falas e o processo que culminou no fim da política pública, inclusive para referenciar esses atores como gestores sociais de políticas públicas, fazendo a avaliação do processo a partir de suas perspectivas. Dessa forma podemos pontuar que em síntese, os relatos remetem a uma experiência prática, que tem no ato de participar sua fundamentação e finalidade, não demonstrando claro se os respondentes compreendiam bem seu papel e importância no processo, sendo muitas vezes confundida com a própria estratégia. Questões como ruralidade, autogestão e políticas públicas ficam subjacentes a exposição, como se margeassem o processo de organização territorial, sugerindo uma fragilidade da concepção ampla do conceito de desenvolvimento territorial e da política de mesmo nome.

A seguir, serão trazidos os resultados do trabalho o qual foi realizado recentemente, pontuando as correlações e elencando os dados da pesquisa e da entrevista realizada com os atores envolvidos na política para melhor compreender a gestão social do Território do Maciço do Baturité.

## **5.2. O Ciclo de Gestão Social – o que avaliam os atores sobre os indicadores da política**

A pesquisa avaliativa pressupõe superação de posturas metodológicas rígidas, aportando-se da aplicação de diferentes procedimentos, articulando inclusive a abordagem qualitativa e quantitativa com procedimentos que se demonstrem adequados, neste sentido, usamos a triangulação de métodos proposta pela metodologia, iniciando com uma pesquisa de perguntas fechadas, aplicada por meio digital e enviada a diversos atores e sujeitos da política.

Nesta etapa, nosso objetivo foi fazer uma avaliação dos macroprocessos do ciclo de gestão social proposto pelos formuladores, para isso, perguntamos aos atores da política qual a sua percepção sobre cada um dos indicadores listados nestes macroprocessos. Ressaltando que, antes de iniciar a pesquisa, buscamos conhecer o lugar de fala e compreender o perfil dos respondentes e somente depois adentramos a avaliação.

A técnica utilizada foi a pesquisa fechada em que foi perguntado se concordavam totalmente, de modo que acredita-se que o indicador foi realizado em sua plenitude; a resposta concordo parcialmente sinaliza que o indicador se realizou com algum nível de sucesso, mas não em sua totalidade; a resposta não concordo nem discordo indica que o respondente não tem conhecimento sobre o fato ou prefere não se posicionar, de forma que se ele discorda parcialmente, ele entende que o indicador se realizou, mas a quem do que deveria; enquanto que aqueles que responderam discordo totalmente entendem que o indicador não se efetivou e a política não logrou êxito em atingir aquele indicador.

É importante dizer que o link da pesquisa ficou disponível aos interessados e que mais de 50 pessoas foram convidadas diretamente a participarem, contudo, obtivemos apenas 8 respostas das quais 37,5% estavam na faixa etária entre 30 e 40 anos, 37,5% se deu para pessoas entre 51 e 65 anos, aqueles que têm entre 22 e 29 anos, bem como 41 e 50 anos correspondem a 12,5% cada faixa etária. Com isso entendemos ter um conjunto de pessoas de várias idades, com grande participação de adultos e daqueles já adentrando a terceira idade.

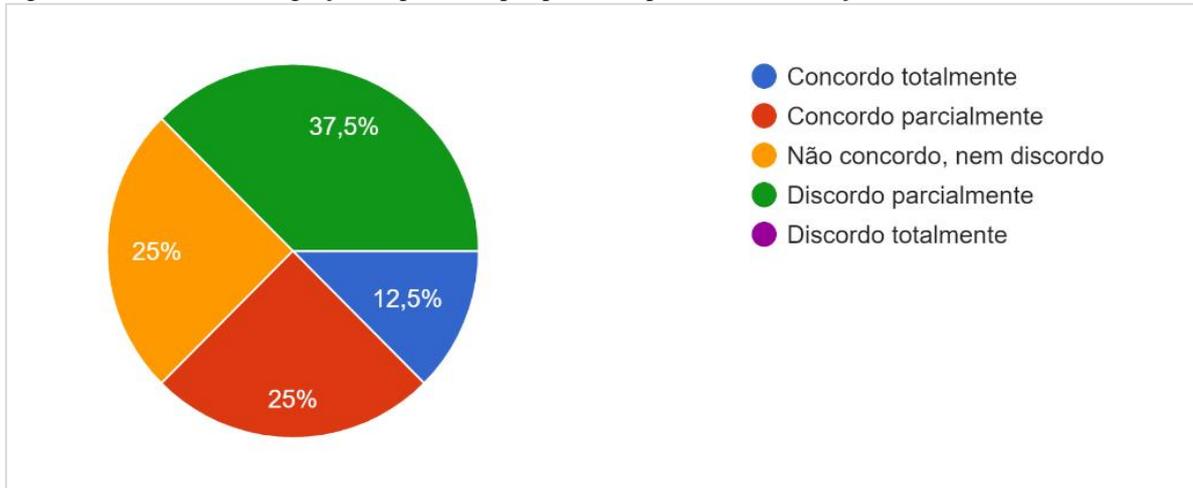
Os participantes da pesquisa estão localizados nos municípios de Capistrano, Itapiúna, Mulungu, Redenção, Aracoiaba, Baturité e Fortaleza. No processo de gestão social, 3 respondentes disseram representar a sociedade civil, o que corresponde a 37,5%, igual percentual dos que afirmaram ser da área técnica (universidades, institutos, ONGs, etc.); do poder público foram 2 pessoas, o que corresponde a 25%. Registre-se que não houve a participação de representante do mercado (empresa privada).

Ao que se refere a atuação, 87% participaram de alguma plenária geral do Colegiado territorial, ao passo que 12,5% não participou de nenhuma, já do núcleo dirigente, 37,5% dos respondentes atuaram do colegiado contra 62,5% que não estiveram nesta instância representativa; esse mesmo percentual se repete quando perguntados se participaram de algum comitê temático, sendo que 37,5% participaram e 62,5% não participaram.

O estudo parte agora para as perguntas relacionadas aos indicadores, organizadas em cada um dos 4 (quatro) macroprocessos, a começar pelo macroprocesso da sensibilização e mobilização, entendido como momento de aproximação da realidade, de levantamento de dados e de envolver parceiros e atores locais, devendo ocorrer no início das ações, mas não pode se restringir a esse momento, pelo contrário, esse macroprocesso deve interligar e interagir com os demais gerando um senso de responsabilidade e comprometimento.

Para tanto, previu-se a formalização de acordos de integração, momento em que poder público e sociedade manifestam e se comprometem formalmente a participarem do processo, a esse respeito a Figura 2 abaixo demonstra que:

Figura 2 – Acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos.

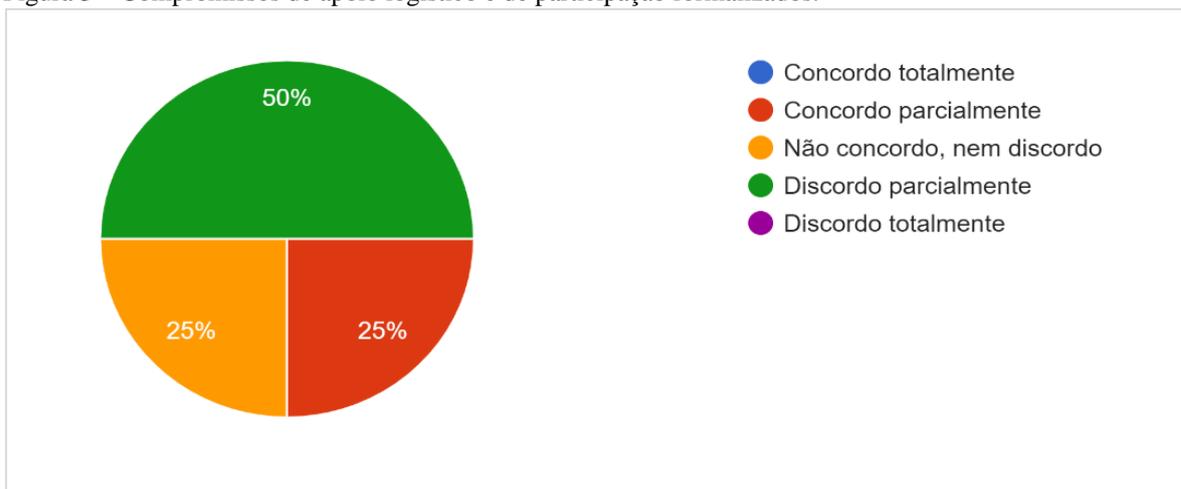


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Com isto, podemos entender que 37,5% dos respondentes, o que corresponde a maioria, considerou que o indicador alcançou algum resultado, total este que foi além do esperado, dentre os respondentes 25% não souberam ou preferiram não opinar, também 25% de pessoas entendem que foram formalizados acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais, mas não em sua completude, e 12,5% acreditam que estes acordos foram definidos em sua totalidade, afirmando concordarem totalmente com a questão.

Quanto a formalização do compromisso de apoio logístico e de participação, parte importante no processo, a Figura 3 a seguir apresenta que:

Figura 3 – Compromissos de apoio logístico e de participação formalizados.



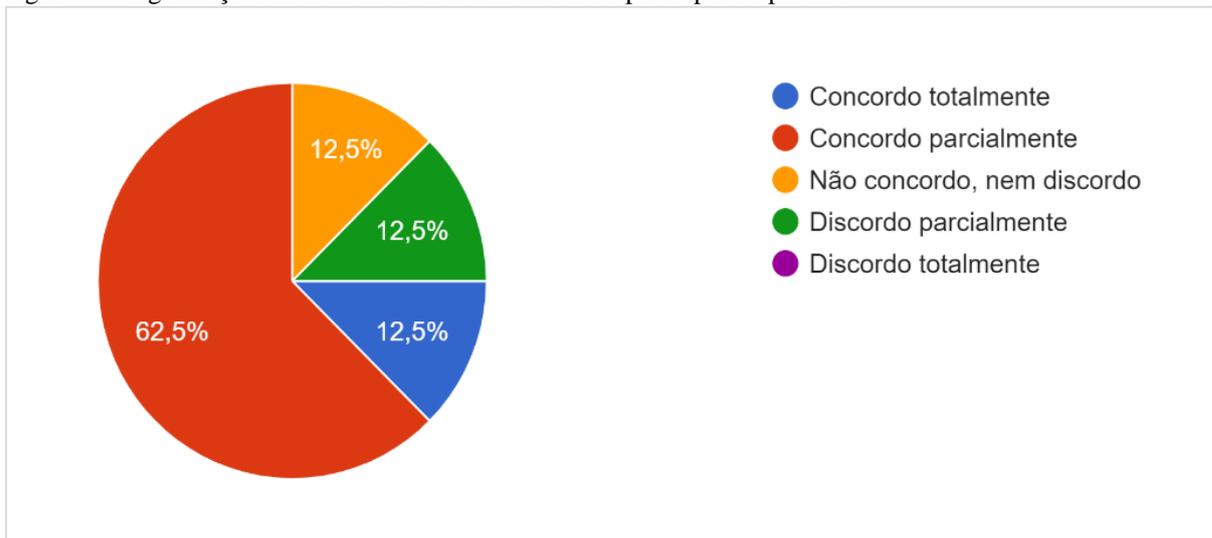
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Um total de 50% dos respondentes disseram discordarem parcialmente ao passo que 25% concordam parcialmente e 25% não concorda e nem discorda. Assim, podemos

entender que para a maioria houve alguma execução, ou seja, foram formalizados compromissos e que este se efetivou, mas em nível menor que o desejado ou necessário. Isso se demonstra também nas entrevistas e depoimentos, colocados como um fator crítico, pois sem a logística necessária, os agentes, sejam de qual segmento for, ficam impossibilitados de acompanhar as ações do colegiado territorial.

No indicador de mobilização da sociedade civil, a Figura 4 detalha que:

Figura 4 – Organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo.

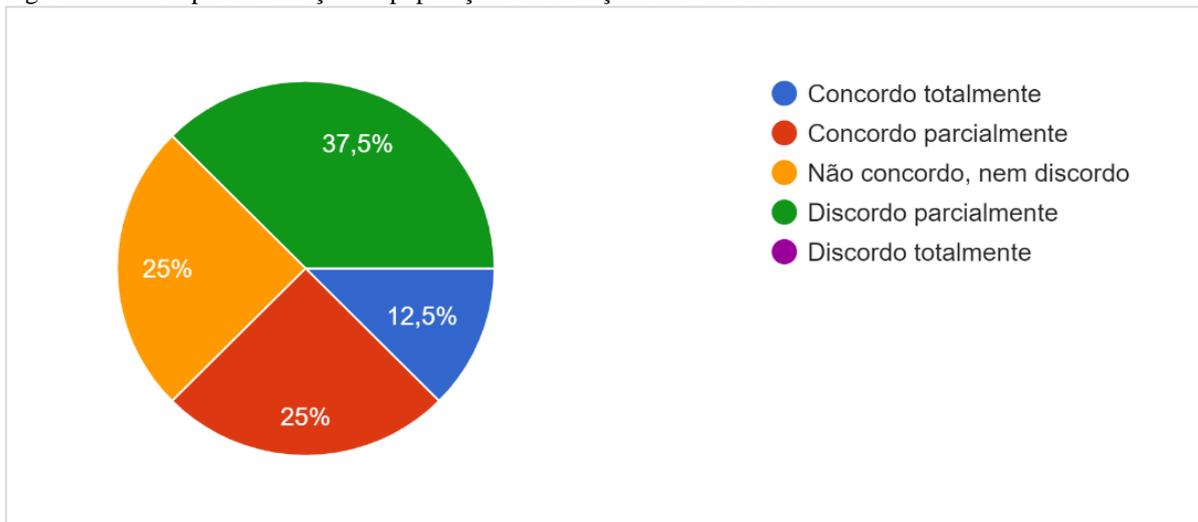


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Um dado que nos chamou atenção foi para a opinião dos respondentes sobre a mobilização da sociedade civil para participarem do processo, elemento fundante próprio da constituição do território enquanto unidade de organização e gestão de políticas públicas. Para 62,5% dos respondentes, isto foi feito, mas não no nível desejado, sinalizando que concordam parcialmente; enquanto que não concordam e não discordam, discordam parcialmente e concordam totalmente pontuaram 12,5% cada um.

As diretrizes de acordo com a política devem ser definidas em corresponsabilização com a população, sobre isso a Figura 5 a seguir demonstra que:

Figura 5 – Co-responsabilização da população na definição de diretrizes.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Ao que se refere a corresponsabilização da população na definição das diretrizes da política, 37,5% disseram discordar parcialmente e somente 12,5% disseram que concordam totalmente que houve essa corresponsabilização, 25% disseram que não concordam nem discordam e outros 25% acredita houve essa corresponsabilização, mas não em sua totalidade.

O macroprocesso correspondente ao planejamento possui o maior número de indicadores, o que não atenta a detalhar parte desses indicadores, mas sem deixar de apresentar os resultados da pesquisa. Aqui o planejamento deve “ser entendido como o movimento capaz de levar ao alcance de uma situação desejada de um modo eficiente, eficaz e efetivo com o maior aproveitamento de esforços e recursos disponíveis” (BRASIL, 2005, p. 21).

É uma etapa complexa que demanda forte interação e comprometimento de todos os atores, neste macroprocesso o formulador da política começa pensando em pontos importantes da etapa anterior, prevendo o aprimoramento destes indicadores:

Tabela 2 – Alguns indicadores de planejamento.

INDICADOR	% DE RESPOSTA
<b>Aprimoramento dos acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos.</b>	37,5% Concordo parcialmente 25% Não concordo, nem discordo 25% Discordo parcialmente 12,5% Discordo totalmente
<b>Ampliação dos compromissos de apoio logístico e de participação formalizados.</b>	37,5% Concordo parcialmente 37,5% Não concordo, nem discordo 12,5% Discordo parcialmente

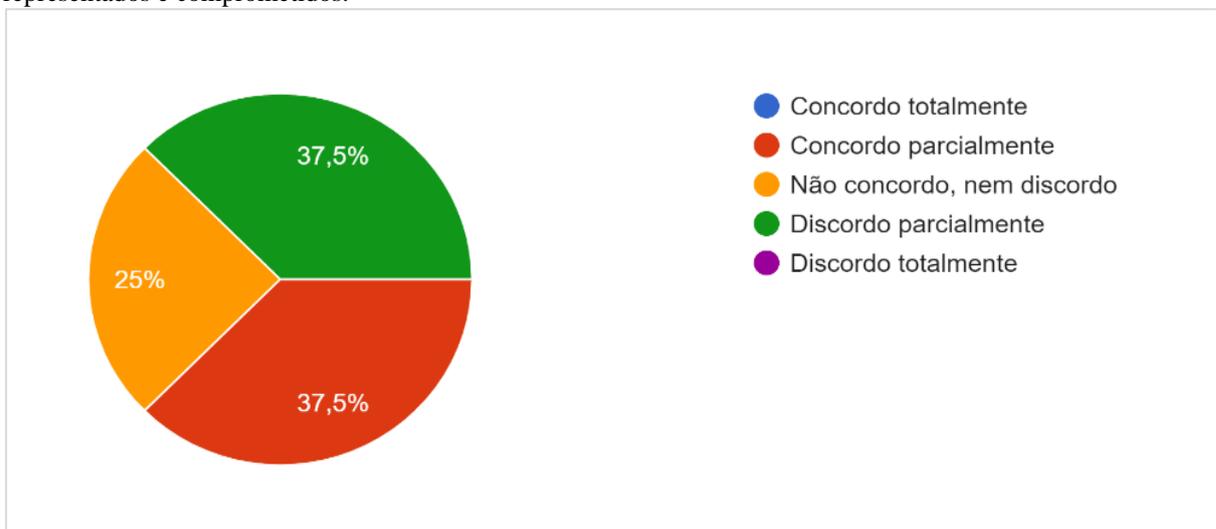
	12,5% Discordo totalmente
<b>Organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo.</b>	75% Concordo parcialmente 12,5% Concordo totalmente 12,5% Discordo parcialmente
<b>Corresponsabilização da população na definição de diretrizes, atores locais comprometidos com o processo de desenvolvimento.</b>	75% Concordo parcialmente 25% Discordo parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Fazendo uma correlação com as respostas do macroprocesso de sensibilização, podemos concluir que há uma tendência a melhor avaliação no macroprocesso de planejamento com significativo índice de avaliação de que os indicadores alcançaram algum sucesso, ainda que não seja o esperado ou desejado.

A seguir, a Figura 6 adentra aos indicadores de planejamento:

Figura 6 – Interesses coletivos devidamente expressos com os respectivos grupos e segmentos devidamente representados e comprometidos.



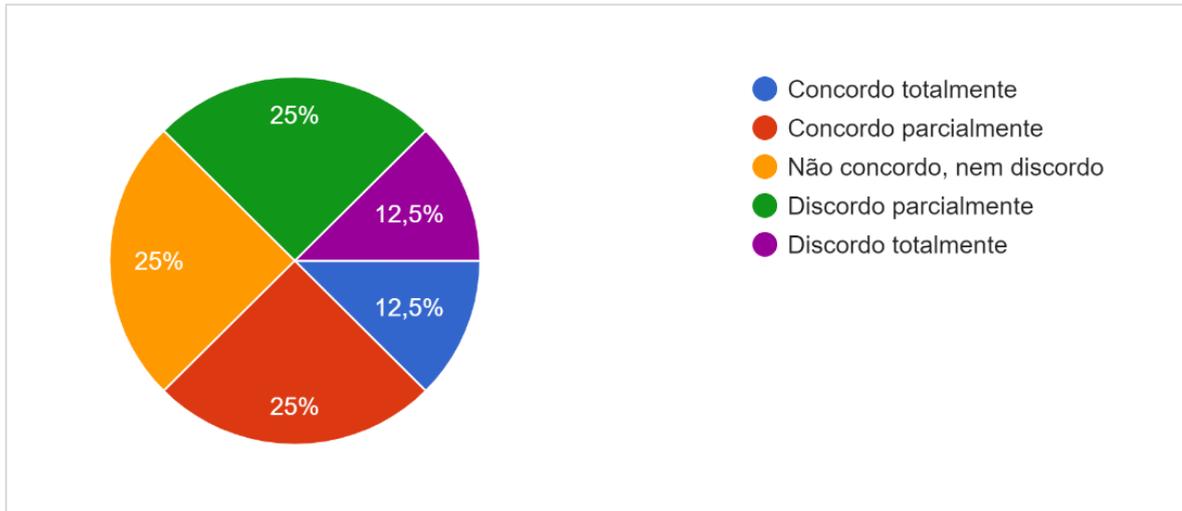
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Para 37,5% dos respondentes, os interesses coletivos foram parcialmente representados e comprometidos, outros 37,5% acreditam opostamente que esses não foram tão bem representados, afirmando discordarem parcialmente do indicador, enquanto que 25% não souberam ou não quiseram se expressar, assinalando que não concordam, nem discordam da afirmação. Esse indicador é expressivo, pois aponta a base para construção do PTDRS.

A seguir, verifica-se a avaliação a respeito dos dados coletados e analisados, bem

como a percepção dos atores sociais sobre o território, suas potencialidades e dificuldades:

Figura 7 – Dados coletados e analisados sobre o território, diagnóstico do território consolidado, potencialidades e dificuldades identificadas.



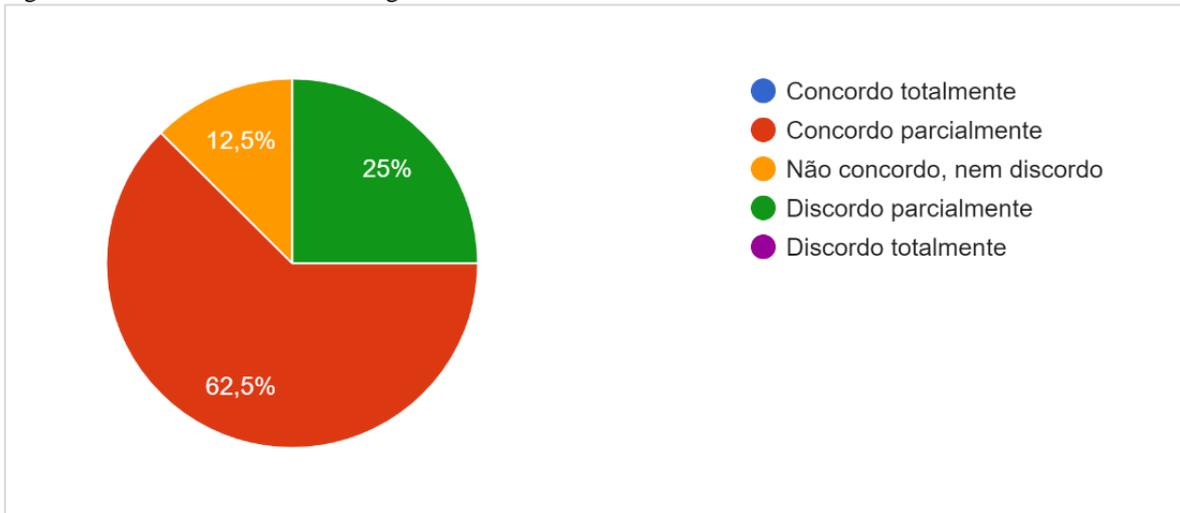
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Neste indicador, observa-se uma tendência a neutralidade, de modo que 25% dos respondentes dizem nem concordar nem discordar com a questão, igual percentual concorda parcialmente que o indicador foi realizado parcialmente e outros 25% discordam parcialmente. Para 12,5% dos pesquisados o indicador não obteve êxito, já para iguais 12,5% os dados sobre o território teriam sido coletados e analisados.

Ainda sobre o PTDRS, a parte inicial pressupõe a realização de diagnóstico identificando potencialidades e dificuldades, para 12,5% dos respondentes o diagnóstico foi plenamente realizado, do mesmo jeito que para iguais 12,5% essa etapa não foi realizada de forma nenhuma, no entanto, 25% concordam parcialmente com a realização deste indicador, sendo que, 25% discordam parcialmente e outros 25% não concordam e nem discordam.

Parte do planejamento está na definição de onde se quer chegar, bem como em que pilares se assentam, assim, sobre a visão de futuro e eixos aglutinadores, neste sentido, aponta a Figura 8 sobre a visão de futuro e eixos aglutinadores:

Figura 8 – Visão de futuro e eixos aglutinados estabelecidos.

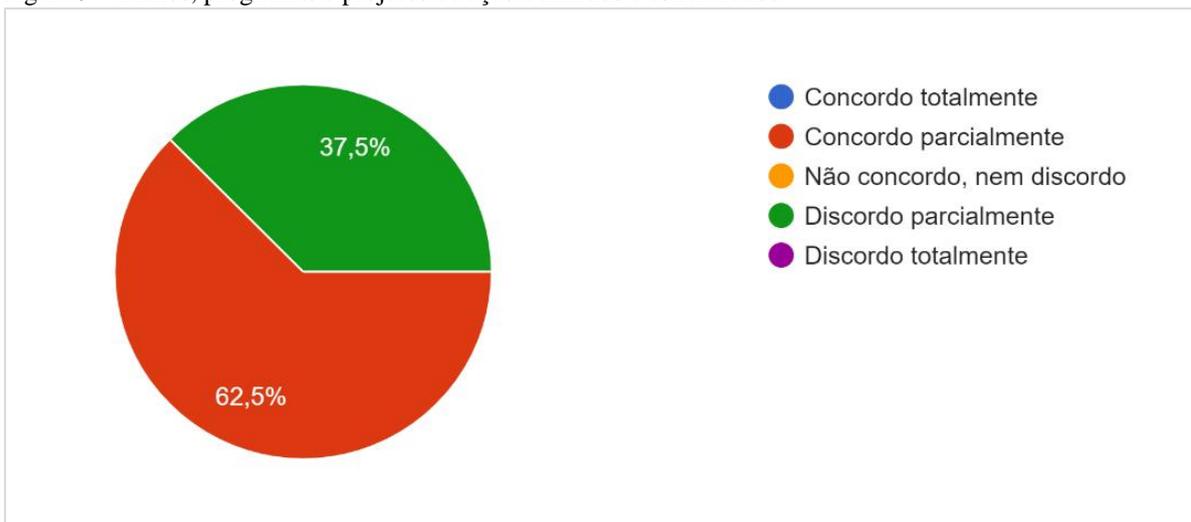


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A visão de futuro, junto com os eixos aglutinadores, objetivos, metas e missão, são pontos esperados na fase de planejamento, portanto, 62,5% dos pesquisados concordam parcialmente com este indicador, 25% entendem que mesmo se concretizando, ficou a quem do esperado, afirmando discordarem parcialmente, enquanto 12,5% nem concordam nem discordam.

A respeito da definição de planos, programas e projetos foi determinado que:

Figura 9 – Planos, programas e projetos de ação definidos e estruturados.

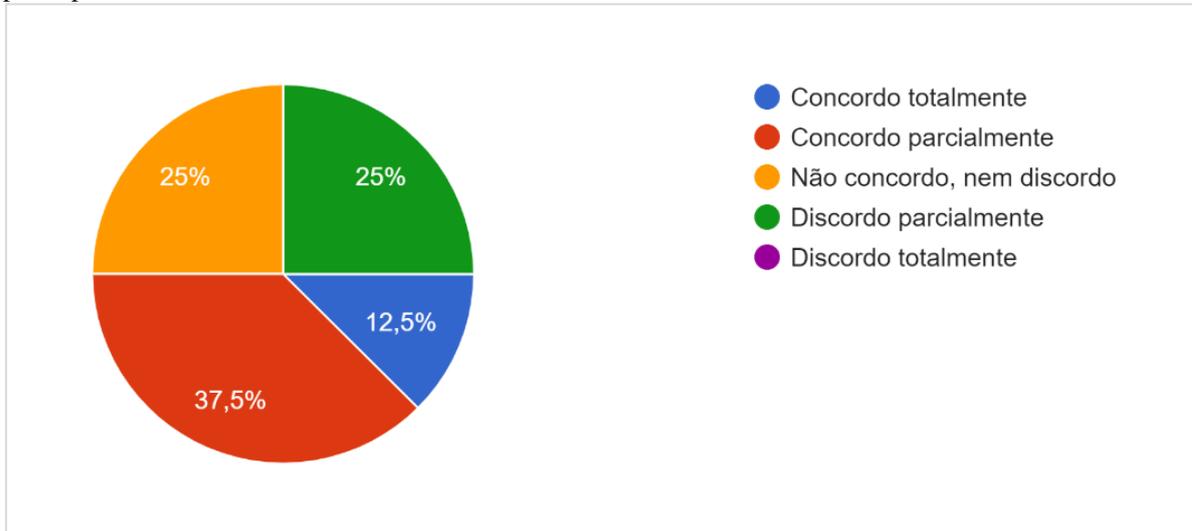


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Conforme apresentado pela Figura 9, para 62,5% dos pesquisados os planos, programas e projetos de ação foram definidos e estruturados parcialmente, já para 37,5% com algum nível de realização, esse indicador em específico, não se demonstrou realizado.

Já em relação a uma melhor articulação de políticas públicas e construção participativa do plano de desenvolvimento territorial, a Figura 10 a seguir demonstra que:

Figura 10 – Políticas públicas melhor articuladas e planos de desenvolvimento territorial construídos de forma participativa.



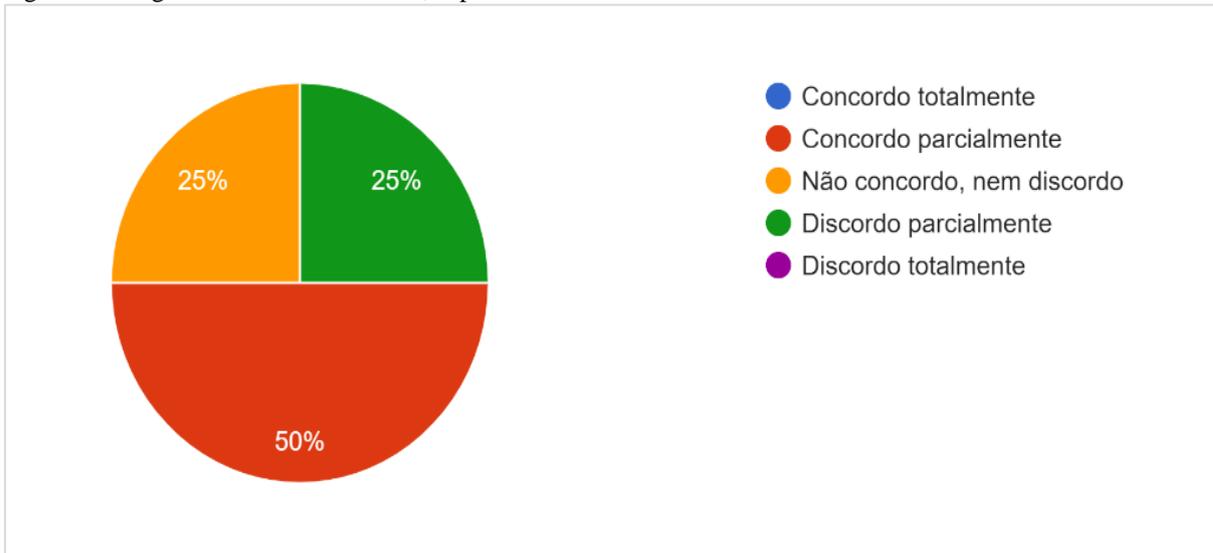
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Neste mesmo sentido, 37,5% dos respondentes acreditam que as políticas públicas foram parcialmente melhor articuladas, os que discordam parcialmente são 25%, da mesma forma 25% nem concordam e nem discordam com a afirmação, ao passo que para 12,5% das pessoas acreditam que as políticas públicas foram mais bem articuladas e o PTDRS construído de forma participativa.

O macroprocesso seguinte corresponde a organização, é uma etapa que requer uma verdadeira arquitetura organizacional, pois contrasta com o modelo padrão gerencialista. Aqui a organização dá suporte a operacionalização das estratégias previstas no Plano de Desenvolvimento Territorial, trata-se de uma fase em que o território já está mobilizado, o plano de desenvolvimento está construído e as organizações estão dentro da estratégia, agora o formulador busca saber se os agentes locais foram fortalecidos, capacitados e estão atuantes.

O primeiro indicador apontado trata-se do processo de negociação entre os agentes públicos, dos vários níveis, bem como dos agentes da sociedade civil, algo que pressupõe uma concertação social, uma negociação em níveis de igualdade entre atores. Sobre o fortalecimento, capacitação e atuação dos agentes locais, a Figura 11 mostra que:

Figura 11 – Agentes locais fortalecidos, capacitados e atuantes.

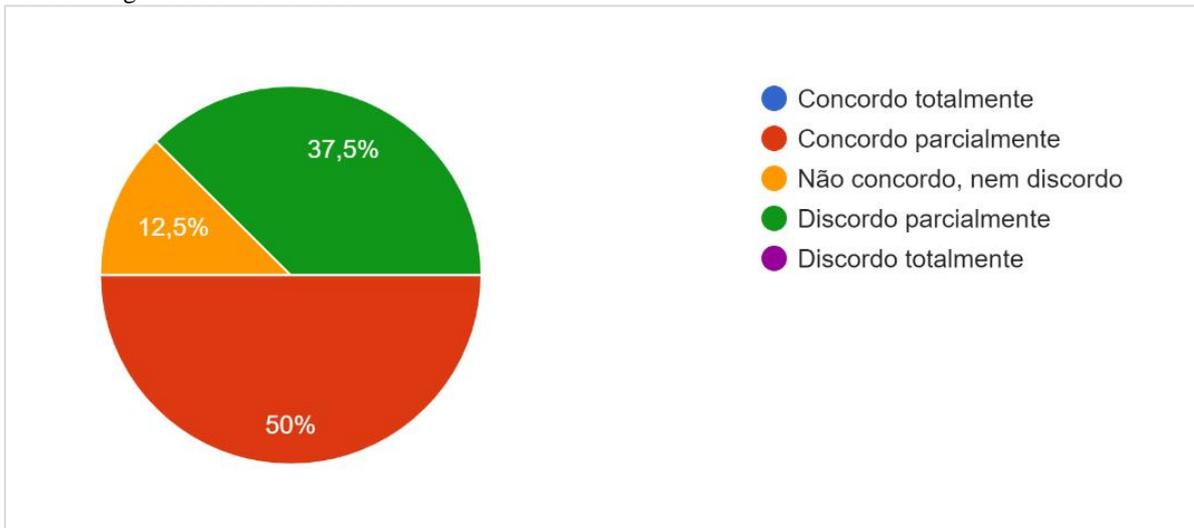


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Metade dos pesquisados acreditam que esse processo ocorreu parcialmente, ou seja, um total de 50%, enquanto que para 25% das pessoas até aconteceu, mas não o suficiente, de modo que disseram discordar parcialmente do indicador, enquanto que outros 25% nem concordam nem discordam.

A seguir, a percepção sobre a negociação das políticas territoriais:

Figura 12 – Políticas territoriais negociadas entre os agentes governamentais (dos vários níveis e das várias pastas) e entre os agentes da sociedade civil.



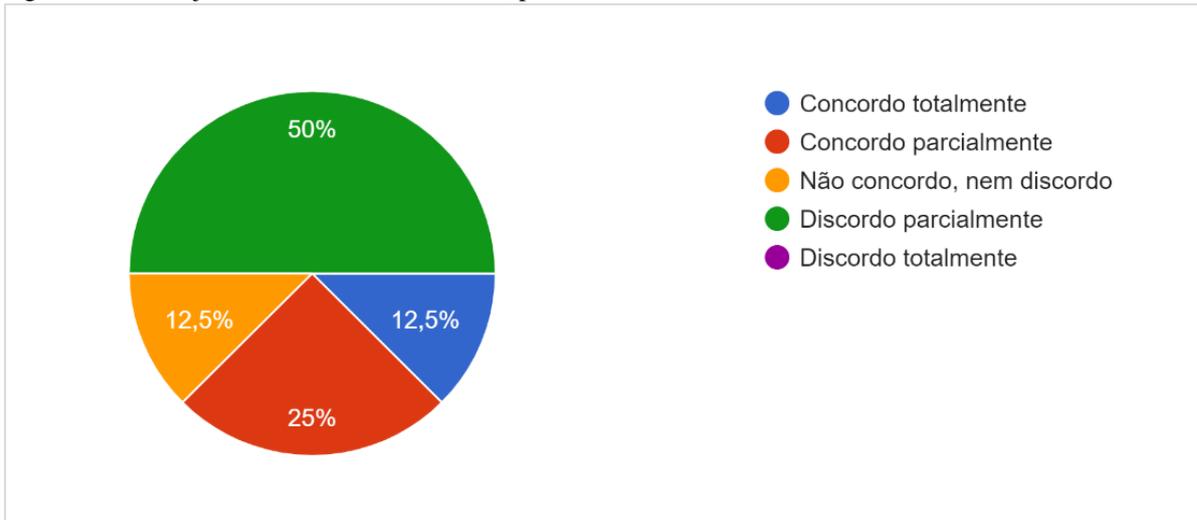
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Para 50% dos pesquisados esse processo ocorreu parcialmente, já para 37,5% das pessoas até aconteceu, mas não o suficiente, de modo que disseram discordar parcialmente do indicador, enquanto que outros 12,5% nem concordam nem discordam. Observa-se que na

avaliação dos respondentes, há uma lacuna significativa entre o que a política esperava e a avaliação destes, denotando ausência efetiva de negociação de políticas públicas entre agentes governamentais e sociedade civil.

A Figura 13 a seguir, traz a análise sobre o desenho dos arranjos institucionais, do estabelecimento de parcerias e atuação destas:

Figura 13 – Arranjos institucionais desenhados, parcerias estabelecidas e atuantes.

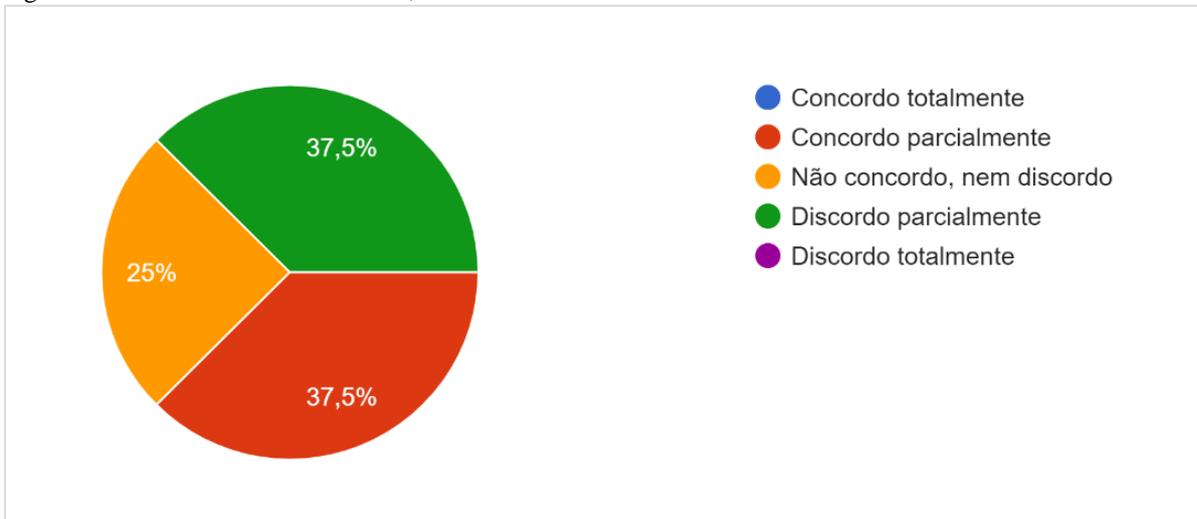


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Como visto na Figura 13, 50% dos pesquisados discordam parcialmente, ou seja, parecem entender como frágeis ou pouco efetivas o desenho dessa institucionalidade, bem como das parcerias; por sua vez, 25% das pessoas dizem que concordam parcialmente, outros 12,5% dizem concordar totalmente e 12,5% não concordam nem discordam.

Sobre a organização e fortalecimento de novas institucionalidades, tem-se que:

Figura 14 – Novas institucionalidades, fortalecidas e atuantes.

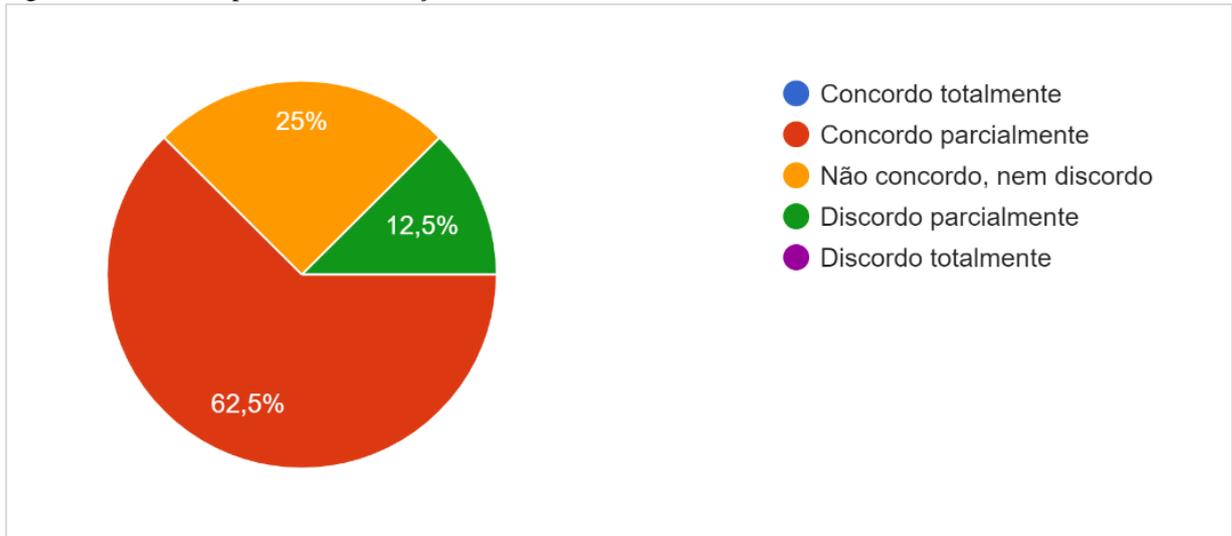


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Assim, para 37,5% das pessoas isso ocorreu parcialmente, 37,5% discordam parcialmente do indicador, enquanto que 25% dos pesquisados nem concordam nem discordam. Coaduna com essa avaliação as entrevistas realizadas que também apontam a inexistência de políticas ou instituições criadas a partir do território.

A respeito da articulação de políticas para execução do PTDRS, tem-se que:

Figura 15 – Políticas públicas e a serviço do Plano de Desenvolvimento Territorial.

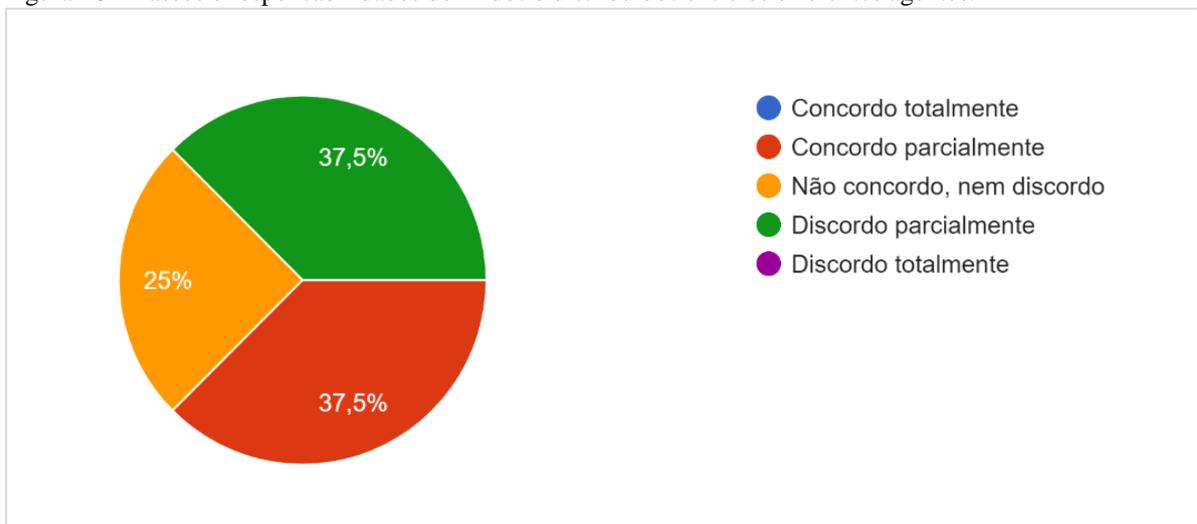


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Na percepção de 62,5% as políticas públicas foram articuladas parcialmente, 25% nem concordam nem discordam e 12,5% discordam parcialmente. Os indicadores parecem demonstrar que a maioria acredita que o indicador foi executado, não em sua plenitude, porém, mais perto do previsto, pois concordam parcialmente com os indicadores.

A Figura 16 trata acerca dos passos e responsabilidades entre os agentes:

Figura 16 – Passos e responsabilidades definidos e distribuídos entre os diferentes agentes.



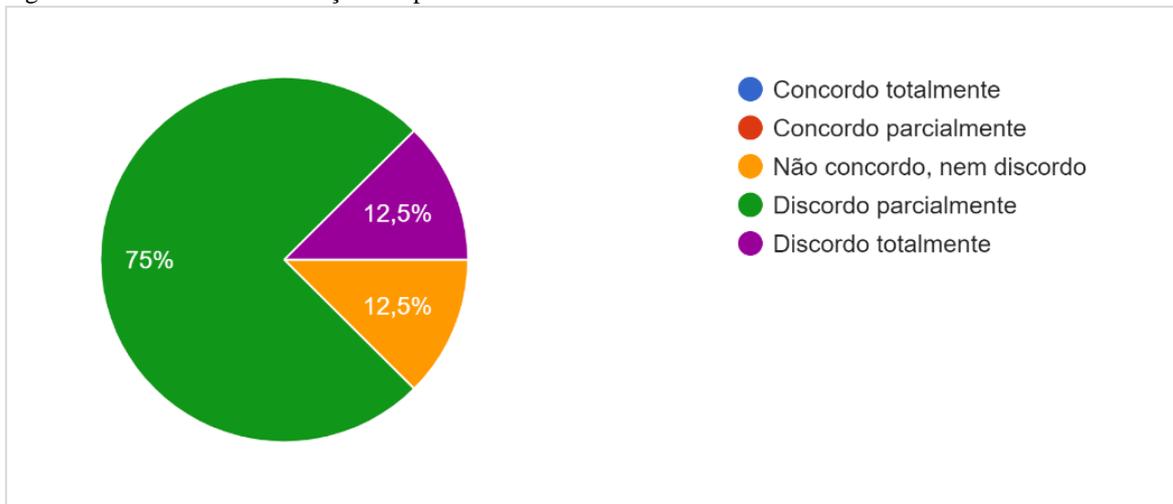
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Para 75% dos respondentes, os passos e responsabilidades foram definidos e distribuídos parcialmente, sendo que destes, 37,5% concordam parcialmente e 37,5% discordam parcialmente, demonstrando assim que a maioria compreende que o indicador teve algum grau de realização, no entanto, 25% dos respondentes não emitiram opinião ou não souberam responder, assinalando com não concordo, nem discordo.

Por fim, mas não menos importante, tem-se o macroprocesso de controle social, uma das principais etapas do ciclo de gestão social, devido estar conceitualmente presente nos demais macroprocessos. O controle social enquanto concepção é a materialização da gestão social por excelência, pois os formuladores ao tratarem da questão, sempre ligam o controle social ao monitoramento ou acompanhamento da política pública, para eles “este refere-se ao acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas, avaliando os objetivos, os processos e os resultados” (BRASIL, 2005b, p. 27-28).

É fundamental ter a compreensão de que agentes públicos e sociais devam participar ativamente de todas as etapas, criando um ambiente de fluidez de informação e permanente avaliação e retroalimentação do processo, construindo novos rumos quando necessários. Sendo assim, a Figura 17 apresenta que:

Figura 17 – Fluxos de informação em pleno funcionamento.

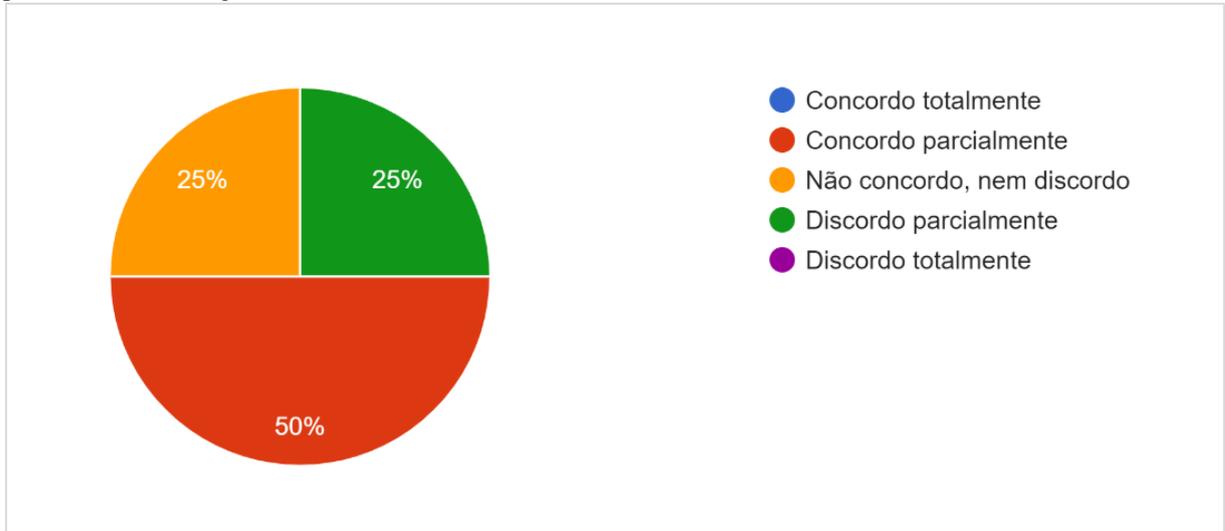


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Para esse indicador, 75% dos pesquisados discordam parcialmente que os fluxos de informações estiveram em pleno funcionamento, 12,5% nem concordam nem discordam e 12,5% discordam totalmente com o indicador, o que parece demonstrar que os respondentes não acreditam que houve um fluxo de informações em pleno funcionamento na política.

Quando se trata de inibir comportamentos desagregadores ou destoantes daqueles pactuados pelo coletivo, a Figura 18 assinala que:

Figura 18 – Ambiente social inibindo comportamentos desagregadores e destoantes dos objetivos comuns pactuados entre os agentes locais.

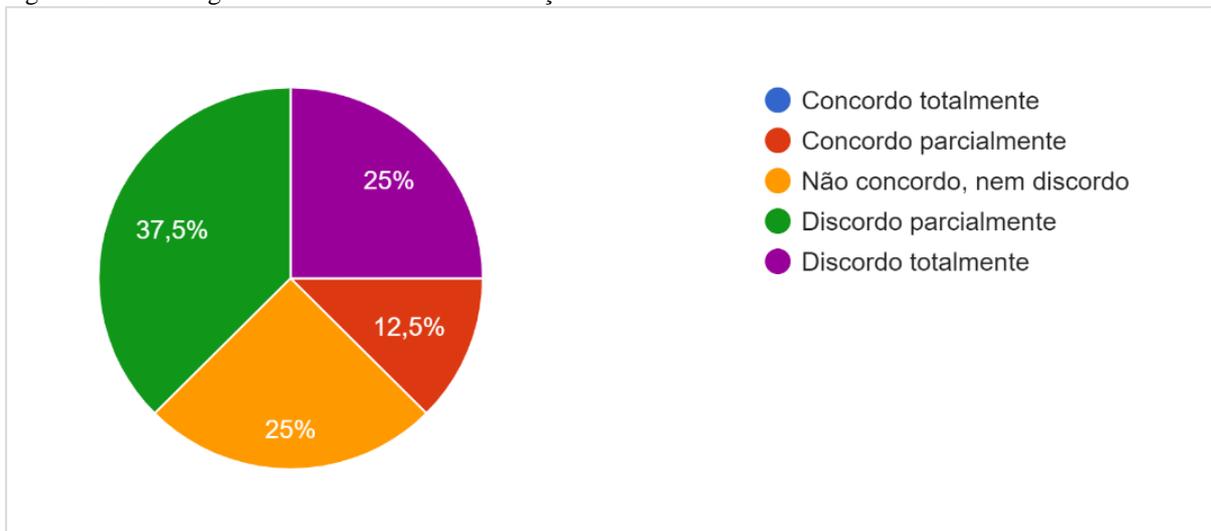


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Para 50% dos pesquisados, o ambiente social inibia parcialmente os comportamentos desagregadores e destoantes dos objetivos comuns pactuados entre os agentes locais, enquanto que 25% das pessoas discordam parcialmente, da mesma forma que 25% disseram que nem concorda, nem discorda. No geral, é percebido que na opinião dos respondentes, algum nível de coesão inibia tais comportamentos.

A Figura 19 aponta a definição de estratégias de monitoramento e avaliação:

Figura 19 – Estratégias de monitoramento e avaliação definidas.

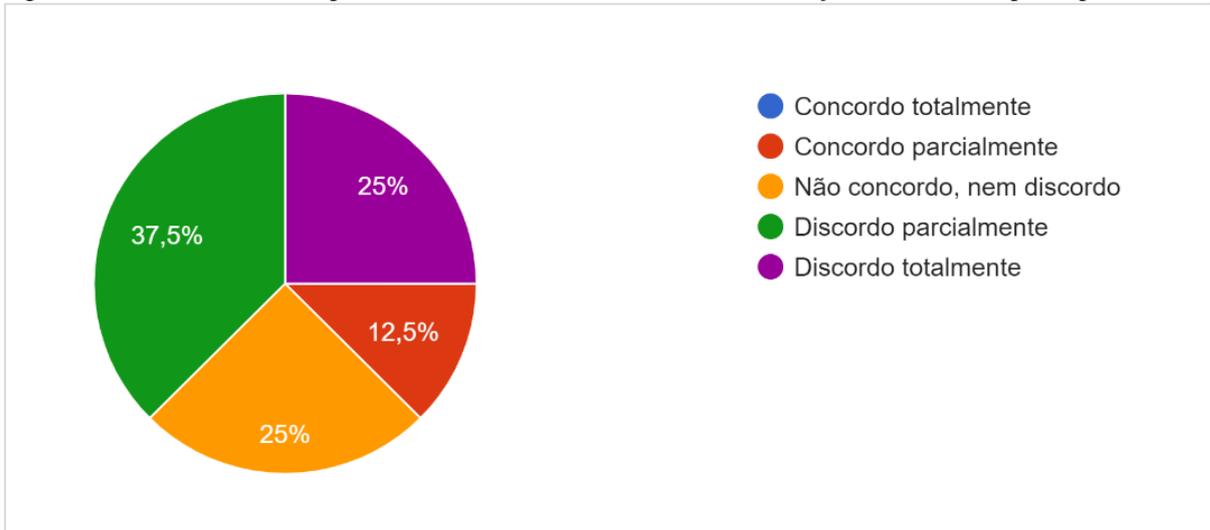


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Sobre a definição de estratégias de monitoramento e avaliação, parece claro que os respondentes discordam, uma vez que 37,5% disseram discordar parcialmente e 25% discorda totalmente, o que daria 62,5% de impressões negativadas. Os que não concordam e nem discordam são 25% e os que concordam parcialmente são 12,5% dos pesquisados.

Resultados exatamente iguais são obtidos quando perguntados sobre a construção participativa dos indicadores e procedimentos de monitoramento como se pode ver abaixo:

Figura 20 – Indicadores e procedimentos de monitoramento e avaliação construídos participativamente.

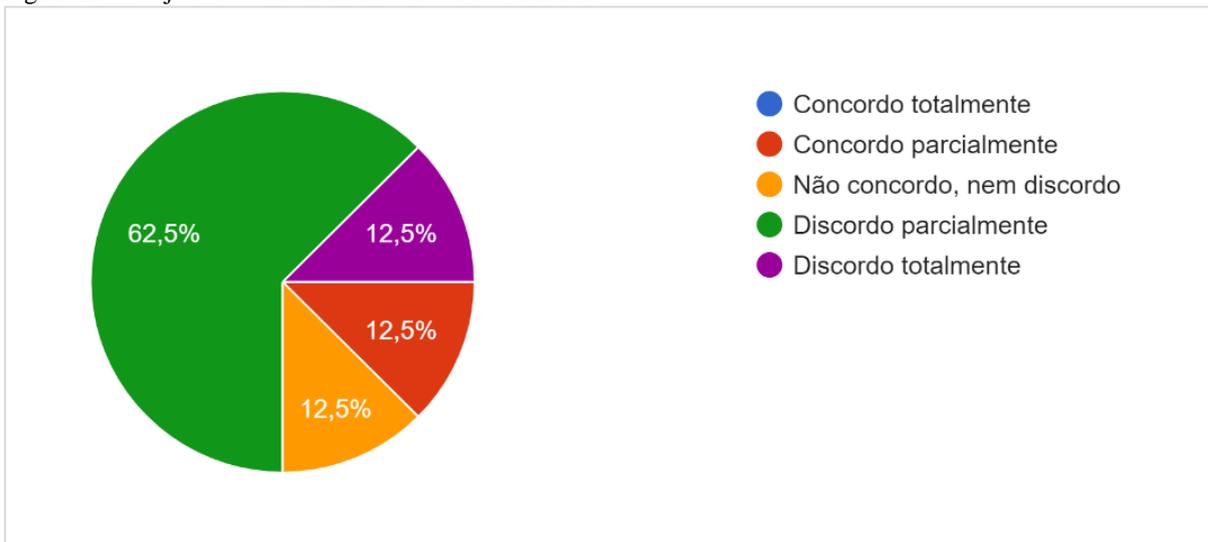


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Da mesma forma, 37,5% discordam parcialmente que indicadores e procedimentos de monitoramento foram construídos participativamente, soma-se a estes, 25% que discordam totalmente que tenha havido construção participativa dos indicadores, enquanto que 12,5% concordam que isso ocorreu parcialmente, ao passo que 25% nem concordam, nem discordam da afirmação.

Perguntados se os objetivos e metas foram monitorados e avaliados, a manifestação foi a seguinte:

Figura 21 – Objetivos e metas monitorados e avaliados.

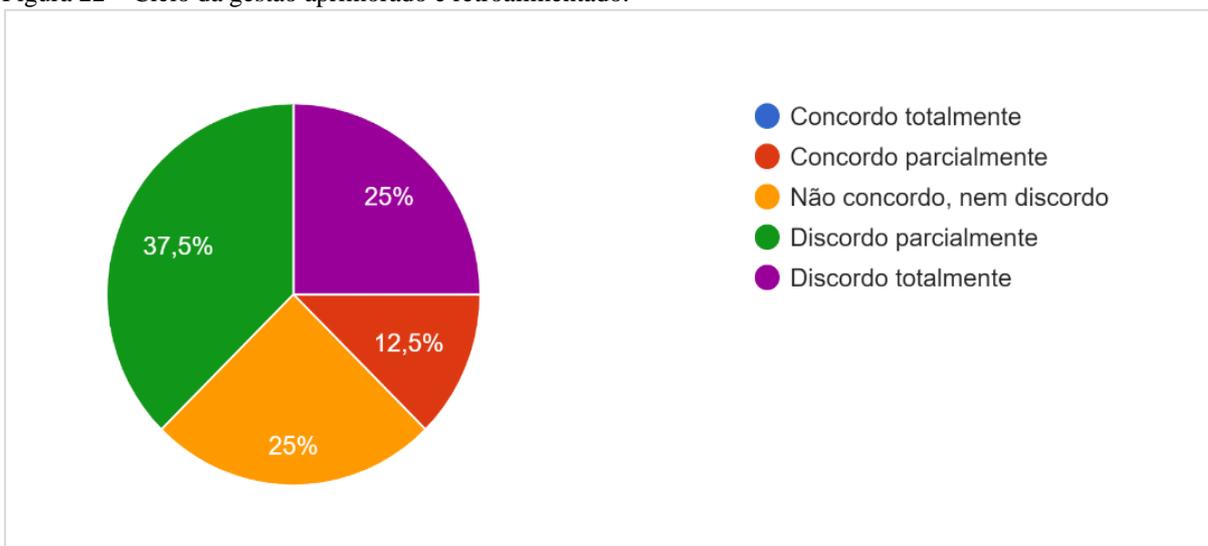


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Com isso, podemos entender que para 62,5% dos respondentes esse monitoramento e avaliação era abaixo do esperado, uma vez que afirmaram discordar parcialmente, demonstrando que havia algum tipo de monitoramento e avaliação, 12,5% acreditam que não havia monitoramento e avaliação, 12,5% nem concorda, nem discorda, ou seja, não soube ou não quis emitir opinião e outros 12,5% acreditam que não se atingiu o desejado, mas concordam parcialmente que houve monitoramento e avaliação das metas e objetivos.

O último indicador de controle social refere-se exatamente ao ciclo de gestão social, sobre seu aprimoramento e retroalimentação:

Figura 22 – Ciclo da gestão aprimorado e retroalimentado.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Esse indicador é muito importante, pois sinaliza essa condição de ciclo, que é esse movimento de constante recomeço. Sobre essa questão, 37,5% discordam parcialmente que o ciclo foi aprimorado ou retroalimentado, demonstrando que na avaliação dos respondentes, houve algum nível de execução, mas longe do desejado, associa-se a estes, 25% de pessoas que discordam totalmente com a afirmação, ou seja, que entendem não ter havido aprimoramento e nem retroalimentação do ciclo de gestão, 25% dos pesquisados nem concordam e nem discordam, fazendo transparecer que não sabem ou que preferiram não emitir opinião sobre a questão, já para 12,5% houve uma realização do indicador próximo do desejado, afirmando que concordam parcialmente com a afirmação.

A seguir traremos relato das entrevistas realizadas com 5 atores da política, sendo 2 da sociedade civil, 2 do poder público e 1 da área técnica. Essas entrevistas reforçam o que a pesquisa e os relatos anteriores já demonstraram acerca da gestão social da política de desenvolvimento territorial no Maciço do Baturité.

### **5.3 Uma avaliação da Gestão Social no território do Maciço do Baturité**

Entendemos que as informações e contribuições percebidas na técnica anterior são importantes e contribuem para compreensão da gestão social no território, mas entendemos também que há variáveis que os aspectos tabulados não dão conta de explicar. Para isso, em diálogo com a pesquisa avaliativa, foi adotada a técnica da entrevista semiestruturada, de modo que foi feita uma análise do discurso, como forma de compreender a relação que o entrevistado tem com o território, para então perguntar como enxerga o processo de gestão social, por fim, qual a avaliação sobre a gestão social no território do Maciço do Baturité.

As entrevistas se deram de forma virtual e uma presencial, o qual embora tenha sido respeitada as recomendações sanitárias diante do quadro pandêmico, foi percebido que a pandemia aliada a desmobilização dos atores dificultou a aplicação das entrevistas, contudo, foi alcançado um número representativo de cinco atores sociais, os quais dois são do poder público, dois da sociedade civil e um da área técnica. As entrevistas foram abertas seguindo uma linha de raciocínio que parte da descoberta do lugar de fala do ator, perguntando-lhe qual a sua relação com o território e de que forma participou da política naquele território. A partir daí, caminhou-se para entender os sentidos de gestão pública para o entrevistado e, por fim, qual a avaliação dele sobre o processo de gestão social no território do Maciço do Baturité. Como a entrevista foi aberta, muitos assuntos e temas puderam ser tocados, questões foram levantadas

e assim construiu-se um ambiente propício ao diálogo, contudo, para focar no objeto desta investigação, somente as falas atinentes ao objeto da pesquisa foram trazidas ao trabalho.

Seguindo o mesmo método de guarda das identidades, manteve-se em sigilo o nome dos entrevistados, de modo que nos referiremos a eles como entrevistados, seguindo-se de um numeral que não representa a sequência de entrevistas, apenas os distinguem em suas falas. A opção pelo anonimato é para dar vazão a opinião livre dos entrevistados, sem receio de represália ou julgamento. Dito isto, começemos sobre o primeiro aspecto: três entrevistados são nativos do Maciço, ou seja, residem no território desde criança, ao passo que dois mantiveram contato profissional, um desde antes do início do processo de mobilização para constituir o território e o outro a partir do processo de mobilização. Tal informação é de suma importância, pois sinaliza que os entrevistados conhecem a trajetória e participaram dela de alguma forma, trazendo contribuições relevantes a este trabalho.

Perguntados sobre o significado de gestão social, o Entrevistado 1, da sociedade civil diz:

É uma forma de organização onde a sociedade tem vez e voz, que pode dar sua opinião e decidir para onde vão os projetos. Não é só o prefeito que decide, no território as associações também podem dizer para onde vão os projetos e isso era muito interessante (ENTREVISTADO 1).

Neste mesmo sentido, o Entrevistado 2 que também é da sociedade civil, compreende a gestão como uma forma de participar das definições sobre projetos e assuntos relacionados ao desenvolvimento do território. Em sua fala destaca que ‘a sociedade precisa dizer o quer, aonde quer’, pois, na sua avaliação, assim vai ser feito as ‘benfeitorias’ onde realmente se precisa.

O Entrevistado 3 do poder público, situa a gestão social num contexto vinculativo ao modelo de Estado (Estado democrático de direito) que permite uma participação ativa da sociedade na discussão e definição de políticas públicas. Para ele:

É uma relação muitas vezes tensionada entre as três instâncias do desenvolvimento: Estado, sociedade e mercado. Essas três instâncias tem pontos em comum e tensionamentos que geram configurações no tecido social que vão mudando de acordo com as correlações de forças (ENTREVISTADO 3).

Esse entrevistado sinaliza para questões importantes, apontando a existência de três forças no processo de desenvolvimento, forças essas capazes de direcionar políticas públicas

em conformidade com o resultado das correlações de forças, ou seja, quem tem mais poder de posicionamento, maior capacidade de articulação, parece-nos, melhor influir no processo.

O Entrevistado 4 do poder público, salienta a importância do diálogo como algo fundamental no estabelecimento de consensos, reforçando a não existência de equilíbrio entre sociedade civil e Estado pois, segundo ele enquanto o poder público tem sua estrutura, a ‘sociedade civil é diversa’, sinalizando sua multiplicidade, mas também a ausência de institucionalidade capaz de harmonizar seus interesses. O que se fez, segundo ele, foi garantir o ‘direito de voz e assento a determinadas categorias que historicamente não participavam das discussões’.

O Entrevistado 5 da área técnica, compreende a gestão social como algo a ser atingido, para ele existe a participação, mas ‘só a participação não configura gestão’, é preciso criar uma nova institucionalidade que permita a partilha do poder. Para ele:

Se avançou muito nessa questão, já se andou muito nesse caminho. Antes nem se imaginava ver sentado na mesa de negociação sociedade e prefeitura, muito menos o governo do Estado e federal, tudo isso já foi possível, mas era necessário muito mais tempo, muito mais experiência para se chegar a uma gestão social (ENTREVISTADO 5).

Os dois últimos entrevistados apontam para um aspecto importante, a temporalidade, para eles, os treze anos - aproximadamente - de execução da política, são poucos para atingir os objetivos que o desenvolvimento territorial almejava. Eles entendem que uma política pública que enseja mudar o modo de organização da sociedade precisa de mais tempo para se estabelecer como realidade.

Para concluir, perguntou-se aos entrevistados qual a avaliação que têm sobre a gestão social da política de desenvolvimento territorial, conforme o Entrevistado 1 foi uma experiência nova, pois normalmente os políticos decidem o que vão fazer e onde fazer, afirmou que ‘no território a gente escolhe as coisas, decide onde vai ser os projetos’, sugerindo o caráter pragmático da gestão social, aquela em que a destinação de projetos é feita pelo colegiado. É importante dizer que estes projetos em geral vêm definidos pelo poder público, inclusive com critérios definidos para execução, ficando com o Colegiado a escolha de onde alocar, dentro dos critérios.

Já o Entrevistado 2 avalia que teve momentos que mais pessoas discutiam os projetos e em outros momentos tinha menos; em sua avaliação, faltava mais participação dos prefeitos e que ‘muitas coisas não iam pra frente porque faltavam engajamento dos políticos do território’. Segundo o entrevistado:

Quando só a sociedade civil está discutindo, não se chega a canto nenhum porque quem tem o dinheiro é as prefeituras e o governo, é preciso ter eles no colegiado, mas os prefeitos não querem participar, as vezes mandam o secretário que não pode decidir nada. Era para ter tido mais compromisso deles com o território (ENTREVISTADO 2).

Para o Entrevistado 3 houve uma tentativa de gestão social que ficou muito distante do que se esperava, segundo ele ‘até o processo de participação era muito dependente do poder público local, ou seja, a sociedade civil teve dificuldade de ter autonomia e sem autonomia não tem gestão’. O Entrevistado 3 entende que:

Para ter uma gestão social era necessário ter uma institucionalidade que permitisse isso. O território se colocava como quarta esfera, mas institucionalmente não podia executar política pública por exemplo e isso colocava os projetos do colegiado nas mãos dos prefeitos (ENTREVISTADO 3).

Essa questão é muito importante, pois demonstra que no escopo da política a gestão social se apresenta como fundamental e se desenham passos que na prática são impossibilitados de serem executados pela ausência de estrutura institucional, além das preocupações já levantadas pelos entrevistados, quanto a capacidade de influenciar efetivamente nas definições e decisões, pode sugerir também que a gestão social é mais uma utopia do que uma realidade, mesmo se demonstrando institucionalmente como uma realidade da política. Com isso, o estudo nos leva a outra questão, a da possibilidade de apropriação pelo projeto neoliberal da política, que em tese compõe um projeto de desenvolvimento sob bases participativas e democráticas.

Outra preocupação é levantada pelo Entrevistado 4, o mesmo questiona a participação, em especial no Maciço do Baturité, que por definição tem sua representação em proporção de 2/3 da sociedade civil e o restante do poder público e outras instituições. Para ele:

A política a nível nacional orienta que sejam metade dos representantes do poder público e metade da sociedade civil, mas o Maciço do Baturité, que vinha da experiência do CONSEA, decidiu que manteria 2/3 dos representantes da sociedade civil. Isso fragilizou muito as discussões porque o poder público que já tem dificuldade de partilhar o poder, se ausentava das discussões e a sociedade civil acabava conversando consigo mesmo (ENTREVISTADO 4).

Assim, o entrevistado avalia que de forma sistemática não houve uma gestão social, para ele houve ausência de representatividade e de fluxos de informações, aponta que muitas vezes os projetos eram definidos no Colegiado Territorial e as comunidades, quando em alguns

casos as prefeituras não estavam sabendo, ou seja, não havia uma comunicação entre os sujeitos sociais, podendo afirmar que houve uma gestão social.

Já para o Entrevistado 5, sendo um pilar da política, deveria ter contado com maior aporte, tanto de pessoal quanto financeiro, mas somente já perto de acabar a política é que se colocou uma equipe para trabalhar as questões inerentes ao território, antes ficava tudo na responsabilidade de uma só pessoa, do articulador territorial que acabava se sobrecarregando.

O Entrevistado 5 sugere que se a intenção era mudar o jeito de promover o desenvolvimento, o foco deveria ser as pessoas, ‘não só em ações e o que ficou claro foi um aporte financeiro para realizar os projetos, construir equipamentos, mas para investir no capital social quase não teve investimento’. Com isso, entendemos que, a despeito de todo o avanço na forma de pensar a relação Estado e sociedade, esta relação ainda é muito deficitária quando se pensa em investimentos a longo prazo que de fato fomentem uma sociedade autônoma e participativa.

Para os entrevistados, de forma geral se logrou algum êxito na gestão social, mas muito longe daquilo que se esperava enquanto na política de desenvolvimento territorial, o que pode ser o motivador do insucesso na continuidade após o cerceamento de financiamento institucional. Lembremos que a ideia é de que a estratégia de desenvolvimento territorial não necessitasse do reconhecimento governamental para funcionar, ou seja, mesmo sem financiamento do governo federal, deveria continuar o processo de discussão e construção do desenvolvimento, propondo e articulando políticas públicas para o território, tendo neste ambiente uma capacidade de negociação maior por representar não apenas um município, mas um coletivo maior, não apenas um político, mas um colegiado com ampla representação.

Dito isso, passemos para as considerações sobre o trabalho, pois é de fundamental importância compreender desde já que as ponderações apresentadas têm caráter temporal e representam as opiniões baseadas no processo de investigação e pesquisa científica aqui demonstrado.

## 6 RESULTADOS

A pesquisa avaliativa como método de avaliação de políticas públicas de caráter social adotada neste trabalho, aportou-se das técnicas qualitativas e quantitativas, vislumbrando suas dimensões técnicas e políticas, articuladas por meio da triangulação de métodos, trazendo uma multiplicidade de procedimentos com fito na aproximação da realidade. Tendo como perspectiva geral a realização de uma avaliação da experiência de gestão social no Maciço do Baturité, a partir da política de desenvolvimento territorial e para isso iniciando com uma discussão teórica em torno do conceito de gestão social, o que foi feito na segunda parte desse trabalho.

Para tanto, como preconiza a metodologia adotada, ouviu-se os sujeitos da política, sua percepção e compreensão do processo de modo que, para esse estudo possibilitou-se a participação direta dos atores na avaliação que fazemos. Assim, inicialmente utilizou-se como aporte o trabalho realizado em 2017 pelo NEDET, que entre outras questões, trouxe falas de participantes do processo de constituição e desenvolvimento da política no Maciço, o qual foi feita uma análise bibliográfica e foram trazidos recortes de suas falas contendo referências a sua percepção e/ou experiência na gestão social do território. Tal técnica corrobora com a metodologia adotada ao fundamentar-se em valores e concepções sobre a realidade social, compartilhados pelos sujeitos da avaliação: “demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes” (SILVA, 2008, p. 114) e ainda por promover uma aproximação com a realidade dos sujeitos, não só no presente, mas também do passado.

Fica claro que tanto no escopo da política quanto na compreensão dos atores, que a gestão social é um termo ainda em construção, não sendo possível estabelecer um conceito unívoco ou amplamente aceito, o que faz transparecer uma base comum, que se direcione os esforços em vários sentidos, dispersando energia que poderia ser mais bem aproveitada com um direcionamento conceitual melhor definido. De todo modo, mesmo não apontado no escopo da política, a análise conceitual realizada neste estudo demonstra similaridades entre o conceito formulado nas obras do professor Fernando Guilherme Tenório (2005/2009) e a concepção de gestão social que a política adota.

Às falas trazidas pelos atores da política demonstram, assim como o estudo conceitual, uma multiplicidade de compreensões, ficando suas perspectivas mais próximas da prática e da materialidade de suas vivências, que em geral situa-se em uma vertente da gestão social como participação ou controle social. Duas questões ressaltam-se em suas falas, primeiro uma crise de participação, que gera um processo de desmobilização dos agentes e atores e, por

consequente, um esvaziamento da política, em última instância. Outro assunto bastante tocado é a crise política vivenciada no país a partir de 2014/2015, culminando no golpe político-jurídico que em 2016 finalizou os mandatos do campo democrático popular, assumindo em seu lugar o vice Michel Temer. Tal movimento político trouxe como consequência (entre outras situações) a adoção de uma política austera de investimentos sociais e reformas antipopulares que minaram direitos trabalhistas, dentre outras consequências.

As falas nos permitiram compreender qual visão os atores tiveram da política e da gestão social meio à crise, que culminaria no fim dos investimentos no desenvolvimento territorial e a derrocada da ação institucional desenvolvida pelo NEDET, pelo Governo do Estado do Ceará e, também, pelos atores sociais do território.

De forma geral, como se pode observar na pesquisa quantitativa, a maioria dos pesquisados entendem que para cada um dos indicadores houve algum nível de execução, de modo que 71,5% concordam ou discordam parcialmente, demonstrando que em suas compreensões, algo foi realizado, mas não na forma desejada. Desse percentual, 38% concordam que os indicadores foram executados parcialmente e 33,5% disseram discordar parcialmente da execução dos indicadores. Entre os que concordam (ou totalmente ou parcialmente), a soma é de 41,5%, ao passo que 39% discordam (totalmente ou parcialmente), demonstrando-se assim um equilíbrio quando se avalia apenas a concordância ou discordância, em relação aqueles que não sabem ou não emitiram opinião, totalizou 19,5% dos pesquisados.

É importante destacar que para 71,5% dos pesquisados os indicadores não atingiram o esperado, em suas avaliações assinalaram que concordam parcialmente ou discordam parcialmente, demonstrando que para os indicadores no geral, algo foi feito, ou seja, realizou-se parte daquilo que se esperava, mas sem atingir o resultado desejado. Esse resultado pouco satisfatório pode sinalizar uma falha estrutural na política, corrobora com nossa percepção o fato de a política perder força após o fim do financiamento público e do aporte aos projetos. Isto parece demonstrar que o que era para ter sido uma política consolidada, com forte penetração social capaz de existir para além da presença do governo federal - como preconizava o escopo da estratégia - foi mais uma política de governo.

Por fim, trazemos os resultados das entrevistas semiestruturadas realizadas com 5 atores sociais, sendo 4 realizadas de forma virtual e uma de forma presencial. A técnica usada foi a análise de discurso, em que as entrevistas foram semiestruturada e contaram com três momentos, primeiro iniciando por compreender a relação que o entrevistado tem com o território, depois entender como enxergam o processo de gestão social e por fim qual a avaliação que tem sobre a gestão social no território do Maciço do Baturité. No entanto, deu-se vazão à

fala dos entrevistados que puderam tocar em diversos assuntos e abordar outras questões que ajudaram a compreender variáveis contextuais e a posição dos entrevistados.

Participaram da entrevista dois agentes públicos, ambos residentes em Fortaleza, dois membros da sociedade civil, sendo um residente em Mulungu e o outro residente em Capistrano, bem como um técnico, do município de Baturité. Todos participaram em algum momento da política, a maioria desde a constituição do território ou até antes com o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); destes, apenas os membros do poder público ainda atuam de forma institucional com a estratégia de desenvolvimento territorial, apenas um dos membros da sociedade civil ainda participa das ações coletivas e o representante da área técnica atualmente atua como sociedade civil.

Assim, o Quadro 5 resume suas falas, recortando principalmente os pontos em que tratam da gestão social mais propriamente, assim, perguntou-se qual o sentido/significado de gestão social para o entrevistado, conforme a seguir:

Quadro 3 – Resumo das falas dos entrevistados acerca do significado da gestão social.

	<b>QUAL O SIGNIFICADO DE GESTÃO SOCIAL PARA VOCÊ?</b>
<b>Entrevistado 1</b>	É uma forma de organização onde a sociedade tem vez e voz, que pode dar sua opinião e decidir para onde vão os projetos. Não é só o prefeito que decide, no território as associações também podem dizer para onde vão os projetos e isso era muito interessante.
<b>Entrevistado 2</b>	Uma forma de participar das definições sobre projetos e assuntos relacionados ao desenvolvimento do território, apontando o que deve ser feito e onde deve ser feito.
<b>Entrevistado 3</b>	Está vinculativo ao modelo de Estado (Estado democrático de direito) que permite uma participação ativa da sociedade na discussão e definição de políticas públicas. É uma relação muitas vezes tensionada entre as três instâncias do desenvolvimento: Estado, sociedade e mercado. Essas três instâncias têm pontos em comum e tensionamentos que geram configurações no tecido social que vão mudando de acordo com as correlações de forças.
<b>Entrevistado 4</b>	Um lugar de diálogo e estabelecimento de consensos, onde se garantiu o direito de voz e assento a determinadas categorias que historicamente não participavam das discussões.

<b>Entrevistado 5</b>	É algo a ser atingido, primeiro que só a participação não configura gestão, é preciso criar uma nova institucionalidade que permita a partilha do poder, se avançou muito nessa questão, já se andou muito nesse caminho. Antes nem se imaginava ver sentado na mesa de negociação sociedade e prefeitura, muito menos o governo do Estado e federal, tudo isso já foi possível, mas era necessário muito mais tempo, muito mais experiência para se chegar a uma gestão social.
-----------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Essas falas apresentam primeiro a ausência de um alinhamento quanto ao conceito de gestão, principalmente, sobre a incompreensão do papel que deveriam ter os partícipes da política, pois mesmo não sabendo conceituar, estariam preparados para pontuar melhor como se desenvolvia a gestão social em sua experiência.

É importante frisar que os entrevistados lançaram grande responsabilidade na ausência do poder público, em especial do Governo Federal que desde o início da política sempre foi o principal financiador e isso nos leva a pensar no desenho da política e se ela não se constitui demasiadamente paternalista, distante inclusive do que pressupunha que é ser instrumento de autonomia e empoderamento social.

De todo modo, os entrevistados são unânimes ao dizer da importância e da necessidade da participação para que se constitua uma gestão social, conforme se afirmou no questionário, mas há sim algum nível de participação, ainda que não seja aquele desejado, gerou no território uma experiência maior, mais aprofundada que aquela com o CONSEA, contudo, não suficiente para resistir à ausência da mobilização governamental e seu financiamento.

Conforme afirma o Entrevistado 4, “não é impossível fazer uma avaliação geral do processo, considerando que este teve momentos de intensa participação e outros de esvaziamento”. Com isso, podemos entender que o Maciço contou com diversos momentos do ponto de vista de organização e participação na estratégia de desenvolvimento territorial. Os depoimentos revelam ainda que o poder público teve papel preponderante no processo de organização do território e, por conseguinte, na forma como se materializou a gestão social, de modo que seu apoio, fomento e financiamento, se demonstrou atrelado aos níveis de envolvimento social, uma vez que quando eram disponibilizadas as condições logísticas de deslocamento, disposição de espaço e estrutura para realização das atividades, a participação era percebida mais densa, o oposto ocorria sem essas condições.

Sobre essa questão, o Entrevistado 4, lembra que uma das particularidades do Território do Maciço do Baturité foi a proporcionalidade de representação, que por via de regra deveria ser de metade dos assentos para poder público e metade para sociedade civil, no entanto, o coletivo decidiu por manter a proporção existente no CONSEA de dois terços da sociedade civil e o restante do poder público. O entrevistado destaca que tal situação provocou muitas vezes a ausência do poder público, fazendo com que a sociedade civil acabasse conversando entre si, limitando a capacidade de ação e o poder político em busca de políticas públicas para o desenvolvimento do território.

Esse fato sugere uma fragilidade operacional da estratégia de desenvolvimento territorial no Maciço, o que parece ter impactado fortemente a qualidade da participação e fragilizado a estratégia que se viu susceptível às nuances e oscilações políticas nos governos municipais, estadual e federal; levando a política a definhar ao longo dos anos, provocando um esvaziamento, uma desmobilização da sociedade civil e aprofundamento da crise de participação.

É importante destacar que em determinado momento, o governo federal cria os NEDETs como forma de superar essa crise de participação e promover a mobilização social, inserindo no processo, universidades e institutos federais para colaborar com os territórios. No Maciço do Baturité, chegou um momento de fragilidade da política, com níveis de participação cada vez menores, com projetos não finalizados e uma crescente desmobilização social e política, conseguindo, em certa medida, iniciar o trabalho. Contudo, o êxito da experiência foi limitado, dado o pouco tempo de sua execução, uma vez que, no ano de 2016, por meio de um golpe político-jurídico, a presidência de Dilma Rousseff foi interrompida, assumindo em seu lugar Michel Temer, que colocou em prática seu pacote de reformas, culminando no estancamento dos investimentos sociais.

Esse fato é importante, pois demonstra uma fragilidade da estratégia de desenvolvimento territorial, a sua intrínseca dependência aos governos, evidenciada pelo maior ou menor aporte e apoio às ações ou, neste caso, o cerceamento do financiamento federal aos projetos. O que sugere que a estratégia, que se pensava gerativa de autonomia e capacidade de autogestão, demonstrou-se uma extensão do poder público para cancelar suas ações e gerar reconhecimento político.

Buscando trazer uma avaliação sobre a gestão social, partiu-se da pergunta abaixo, vislumbrando construir uma síntese daquilo que se observa após a execução desta política, o Quadro 4 a seguir apresenta alguns desses recortes:

Quadro 4 – Resumo das falas dos entrevistados acerca do significado da gestão social.

	<b>QUAL SUA AVALIAÇÃO SOBRE A GESTÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO DO MACIÇO DO BATURITÉ?</b>
<b>Entrevistado 1</b>	Foi uma experiência nova, pois normalmente os políticos decidem o que vão fazer e onde fazer. Já no território agente escolhe as coisas, decide onde vai ser os projetos. Foi fraca, mas teve gestão social sim.
<b>Entrevistado 2</b>	Teve momentos que tinha mais pessoas discutindo os projetos e em outros momentos tinha menos. Para mim, faltava mais participação dos prefeitos. Muitas coisas não iam pra frente porque faltava engajamento dos políticos do território. Quando só a sociedade civil está discutindo, não se chega a canto nenhum porque quem tem o dinheiro é as prefeituras e o governo, é preciso ter eles no colegiado, mas os prefeitos não querem participar, as vezes mandam o secretário que não pode decidir nada. Era para ter tido mais compromisso deles com o território. Teve (gestão social).
<b>Entrevistado 3</b>	Houve uma tentativa de gestão social que ficou muito aquém do que se esperava, até o processo de participação era muito dependente do governo. Para ter uma gestão social era necessário ter uma institucionalidade que permitisse isso. O território se colocava como quarta esfera, mas institucionalmente não podia executar política pública, por exemplo, e isso colocava os projetos do colegiado nas mãos dos prefeitos.
<b>Entrevistado 4</b>	A política em nível nacional orienta que sejam metade dos representantes do poder público e metade da sociedade civil, mas o Maciço do Baturité, que vinha da experiência do CONSEA, decidiu que manteria 2/3 dos representantes da sociedade civil. Isso fragilizou muito as discussões porque o poder público que já tem dificuldade de partilhar o poder se ausentava das discussões e a sociedade civil acabava conversando consigo mesmo. Nos moldes do projeto não, mas teve sim, uma boa participação em determinados momentos.

<b>Entrevistado 5</b>	É um pilar da política, deveria ter contado com maior aporte, tanto de pessoal como financeiro, mas somente já perto de acabar a política é que se colocou uma equipe para trabalhar as questões inerentes ao território. Antes ficava tudo na responsabilidade de uma só pessoa, do articulador territorial que acabava se sobrecarregando. Poderia ter sido melhor, as pessoas poderiam ter participado mais, mas teve gestão sim.
-----------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

As entrevistas são contundentes ao demonstrar que houve, em algum nível, execução dos indicadores do ciclo de gestão social proposta para a estratégia de desenvolvimento territorial, mas deixa uma lacuna ao demonstrar que não se alcançou os objetivos e lançam luz sobre outra problemática, o distanciamento daquilo que se esperava enquanto resultado, uma transformação na relação Estado – sociedade, com maior autonomia e autogestão.

Assim, mesmo quando da definição de projetos, eram ações que já vinham destinadas pelo governo com um público específico, o que o território fazia era ver alguma comunidade com aquele perfil e destinar o projeto. Sobre essa questão, o Entrevistado 4 citou que em determinado momento, escolhia-se o projeto não pelo impacto ou pela necessidade, mas “também pela capacidade de ser aprovado e operacionalizado”. O Entrevistado 1 ressaltou que “o colegiado aprovava os projetos, mas como não tinha institucionalidade, quem executava eram as prefeituras e o governo do Estado”. Isso fez com que, em determinado momento, se criasse uma associação com fito, entre outras coisas, de executar projetos aprovados pelo Colegiado.

Para o Entrevistado 1, a gestão social “foi fraca, mas teve”, situando a possibilidade de decidir a destinação de projetos como gestão. Da mesma forma, para o Entrevistado 2, a gestão social estava muito associada a participação, destacando que o diálogo da sociedade civil com poder público era fundamental para realizar o desenvolvimento territorial e que, se tivesse tido maior participação do poder público, haveriam maiores resultados.

Já o Entrevistado 3, acredita que “houve uma tentativa” de gestão social, fragilizada pela dependência aos governos, destacando ainda a ausência de institucionalidade para efetivação dos projetos do colegiado. O Entrevistado 4 cita a decisão do colegiado em manter igualdade de representação como um fator que pode ter prejudicado as discussões com o poder público, afirmando que em determinados momentos “a sociedade civil conversava entre si”. Para ele, nos moldes da política de desenvolvimento territorial não houve gestão social, mas em determinados momentos houve significativa participação.

A avaliação do Entrevistado 5 lança uma questão importante, o financiamento à gestão social que foi tratado pelo escopo da política como indissociável da ideia de desenvolvimento territorial. Para ele “deveria ter contado com maior aporte, tanto de pessoal como financeiro, mas somente já perto de acabar a política é que se colocou uma equipe para trabalhar as questões inerentes ao território”. Essa questão, como já abordada, remete ao modo o qual a política foi tratada, focada mais na execução de projetos de infraestrutura do que em ações de fortalecimento e desenvolvimento social. Para o Entrevistado 5 houve gestão social, mas poderia ter sido melhor se houvesse tido maior participação.

As entrevistas levam a sugerir que nos moldes que preconizava o escopo da política, não houve gestão social, mas houve sim uma participação (em maior ou menor intensidade), apenas na avaliação dos entrevistados seria necessário aportar-se de institucionalidade formal para garantir-se independência e, portanto, possibilidade de gestão. Ao que parece, as instâncias que deveriam ser de gestão, terminaram por serem instâncias consultivas e sem poder de gestão, sua atuação flutuava no campo das discussões e proposições, não encontrando terreno para fazer definições práticas e controle social.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado atingiu o objetivo proposto realizando uma avaliação da gestão social no Maciço do Baturité, tendo como foco a política de desenvolvimento territorial implantada na região; em seu desenvolvimento apresentou-se uma discussão teórica em torno do conceito de gestão social, em que foram trazidos os fundamentos que assentam a política de desenvolvimento territorial. Esse marco institucional foi fundamental para este trabalho, quando através do estudo foram apresentados os indicadores do ciclo de gestão social, permitindo que a partir de um instrumento técnico qualitativo (pesquisa fechada) chegasse à aferição de efetividade da política.

Utilizou-se a triangulação de métodos, por meio das entrevistas semiestruturadas com os agentes públicos e atores sociais que participaram da política, com fito em apreender sua percepção sobre a gestão social do território do Maciço do Baturité e objetivando com isso apresentar considerações que contribuam com o debate e possibilite a geração de novas experiências no âmbito da gestão social. Tratando-se do estudo bibliográfico acerca do tema elencado, fez-se corroborar com os autores que a gestão social ainda é um campo de estudo em debate, carecendo de maior ênfase da academia em compreender as experiências já executadas e/ou em curso para, então, serem construídas bases mais sólidas, com delimitações conceituais que aportem decisores e sujeitos das políticas públicas no planejamento, execução e avaliação de ações que tenham como viés a gestão social.

Compreende-se que a política de desenvolvimento territorial - enquanto estratégia de superação da miséria e pobreza - busca construir um novo paradigma na relação Estado e sociedade, propondo um desenvolvimento descentralizado, um modelo de gestão que extrapolaria o escopo do que se tentara até então. A proposta direciona-se a uma integração de espaços, atores, mercados e políticas públicas, tendo como protagonistas as comunidades e as organizações sociais em sinergia com o Estado e o mercado. Para isso, investimentos foram feitos para garantir o acesso aos serviços públicos básicos, mas que não deveria parar nisso, deveria alcançar investimentos sociais capazes de gerar o capital social fundamental ao desenvolvimento autônomo dessas comunidades.

De acordo com os relatos dos entrevistados, nenhuma política pública foi criada a partir da proposição do Colegiado Territorial, antes esta instância atuou, principalmente, no direcionamento da execução das políticas financiadas pelo Estado. Isso não quer dizer que não houve algum nível de êxito, pelo contrário, o resultado da pesquisa e entrevistas demonstram que se atingiu algum nível de execução daquilo que estava proposto na política, em alguns casos

com maior impacto e em outras questões com menor incidência. Sendo que parte importante desta pesquisa baseia-se na análise dos pressupostos institucionais definidos pela política, pois no que tange aos indicadores do ciclo de gestão social, pode-se concluir que a grande maioria dos respondentes considera que a política não logrou êxito em realizar tais indicadores.

Entende-se que avaliar é uma tarefa complexa, envolve diversos fatores e implica necessariamente na perspectiva do avaliador, neste sentido e como já sinalizado, tem caráter restrito e temporal. Portanto, nesta avaliação que tomou como base o pressuposto institucional definido pelos formuladores da política em documento oficial do Governo Federal, mas, principalmente nas falas dos sujeitos, nos leva a concluir que o que era para ser uma política consolidada com forte penetração social, capaz de existir para além da presença do governo federal de acordo com o escopo da estratégia, se configurou como uma política de governo, melhor observada após o fim do financiamento público e do aporte aos projetos, com sua crescente desmobilização das instâncias organizativas como a plenária e o núcleo dirigente.

É importante destacar que a própria política, tal qual foi pensada, demanda uma atualização em suas bases e concepções, haja visto o horizonte temporal em que foi proposta, bem como a ausência de experiências substantivas até então inexistentes. Passada mais de uma década, com determinadas experiências e sistematizações, além de algumas avaliações, já se pode considerar a necessidade de repensar a política, propor novos caminhos ou como citou a professora Tania Bacelar, apresentar novas escalas de ação, que ampliem a ideia de desenvolvimento.

Haja vista esse trabalho não tenha conseguido apresentar experiências substantivas de gestão social no Maciço do Baturité, contudo, possibilitou afirmar que houve um ganho social, de organização e mobilização e que a participação social foi talvez o ponto mais relevante entre os resultados alcançados; de toda forma, é provável que outros territórios possam colaborar com experiências mais concretas, o que sugere a uma contínua avaliação de tais experiências, proporcionado que possa ser construída uma rede de apoio, partilha, fortalecimento e aprendizagem, com vistas à ampliação de experiências como a do Fórum de Comunidades Rurais no Cariri cearense, que traz um olhar para o desenvolvimento do território a partir das comunidades e mobilizados por elas.

As questões elencadas devem ser objeto de estudo posterior o qual deverá complementar a avaliação aqui apresentada e, quem sabe, subsidiar a construção de novas experiências que permitam surgir novas possibilidades, tendo o terreno da prática como base da análise teórica, aliando ciência e empirismo numa práxis construtora do sonhado desenvolvimento territorial, portanto, devendo ser a solução para as desigualdades regionais.

Espera-se que os apontamentos deste estudo sejam úteis ao poder público, sobretudo à sociedade civil e seus movimentos, para que a partir de uma reflexão da experiência, possam propor novas alternativas, cada uma respeitando a realidade própria em que pretende mudar. Conclui-se o trabalho com algumas lacunas que devem estimular novas avaliações, aprofundamento do tema e o redesenho da política, inclusive, tantas vezes se façam necessárias para seu aprimoramento enquanto estratégia de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo**. (In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson> Acesso em: 20 jan. 2022.
- ANDRADE, Daniel Pereira. **O que é o neoliberalismo?** A renovação do debate nas ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 34, n. 1, p. 211-239, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/RyfDLystcfKXNSPTLpsCnZp/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 13 jul. 2021.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/6pHpmRWCWhM57s9svCdHZyB/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 23 jan. 2022.
- BIANCHI, Álvaro. **Laboratório de Gramsci**. Campinas, Alameda Editorial, 2008, 320p.
- BORDENAVE, J.E.D. **O que é participação?** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: Território Cidadania Maciço do Baturité – MDA/SDT/CONSAD. Fortaleza: Instituto Agropolos do Ceará, 2010. Disponível em: [http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs\\_qua\\_territorio132.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio132.pdf) Acesso em: 11 set. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**, 2005c. Disponível em: [http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf) Acesso em: 02 jul. 2021.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília/DF, 2005a. Disponível em: [http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_212-28-11-2012-11-25-585155.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_212-28-11-2012-11-25-585155.pdf) Acesso em: 11 set. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais**. Brasília/DF, 2005b. Disponível em: [http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_216-28-11-2012-11-38-397290.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_216-28-11-2012-11-38-397290.pdf) Acesso em: 02 jul. 2021.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. **Gestão social**: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE*, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002> Acesso em: 03 ago. 2021.

CEARÁ. **Planejamento participativo e Regionalizado** - Caderno Regional do Maciço do Baturité 2019. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, 2019. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/11/Caderno-Maci%C3%A7o-de-Baturit%C3%A9.pdf> Acesso em: 20 dez. 2021.

CEARÁ, Secretaria de Infra-estrutura – SEINFRA. **Plano de Desenvolvimento Regional do Maciço do Baturité**. Fortaleza-CE, 2002. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=672a8c16-0c67-4f5a-b584-a7236de4a96e> Acesso em: 20 dez. 2021.

CONCEIÇÃO, Eliane Barbosa da. **Desenvolvimento Territorial em foco a experiência do CODETEMB no Ceará**. In: PREFÁCIO. Fortaleza: Gráfica e Editora IMPRECE, p. 13-21, 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas**. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lucia Maria Wanderley. Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

DAGNINO, E. **Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva**. IN: GRIMSON, A. (comp.). La cultura en las crisis latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso, 2004. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100918091218/10dagnino.pdf> Acesso em: 04 ago. 2021.

DALLARI, D. A. **O que é participação política?** São Paulo: Brasiliense, 1985

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social**. São Paulo: Cortez, 2001.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão** - do agrário ao territorial. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/publico/Arilson.pdf> Acesso em: 20 dez. 2021.

GOHN, Maria da Glória. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. Rev. Mediações, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/314375096\\_500\\_anos\\_de\\_lutas\\_sociais\\_no\\_Brasil\\_movimentos\\_sociais\\_ONGs\\_e\\_terceiro\\_setor](https://www.researchgate.net/publication/314375096_500_anos_de_lutas_sociais_no_Brasil_movimentos_sociais_ONGs_e_terceiro_setor) Acesso em: 27 jun. 2021.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República** - Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.- (Teses FEE; n. 6). 252p.: tab. Disponível em: [http://cdn.fee.tche.br/teses/teses\\_fee\\_06.pdf](http://cdn.fee.tche.br/teses/teses_fee_06.pdf) Acesso em: 20 dez. 2021.

IIZUKA, E. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. **Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida** – São Paulo Social. Cadernos EBAPE, v. 9, n. 3, art. 4, p. 748-779, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/bvb7dVsYVGRrtG5pHWCxZNK/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 de dez. de 2022.

IIZUKA, Edson Sadao. JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. **PRODUÇÃO ACADÊMICA EM GESTÃO SOCIAL: Visita aos Anais dos ENAPEGS de 2007 a 2012.** Revista de Gestão Social e Ambiental, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 71-85, mai/ago, 2013. Disponível em: [https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/796/pdf\\_51](https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/796/pdf_51) Acesso em: 28 jun. 2021.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos.** In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

MIRANDA, E. **A mundialização financeira frente ao neoliberalismo.** Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v. 2, n. 1 (2), p. 41-51, jan-jun, 2004. Disponível em: [https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/796/pdf\\_51](https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/796/pdf_51) Acesso em: 28 jun. 2021.

PASSINI, J. J.; SCHNEIDER, M. B. **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural no Brasil: FHC e Lula.** Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas, v. 4, n. 1, p. 3-20, 2020. Disponível em: <https://redepp.ufv.br/REDEPP/article/view/85/35> Acesso em: 15 out. 2021.

PINHO, J. A. G. ; SANTOS, M. E. P. **Aporias em torno do conceito de Gestão Social: dilemas teóricos e políticos.** In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...].** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/68/2013\\_EnANPAD\\_APB997.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/68/2013_EnANPAD_APB997.pdf) Acesso em: 10 fev. 2022.

PINHO, J. A. G.; SANTOS, M. E. P. **Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras.** Revista do Serviço Público, v. 66, n. 2, p. 257-279, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1167/694> Acesso em: 15 out. 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **DA SOCIEDADE PARA O ESTADO: Desafios da participação do Brasil.** Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território / Vanessa Marx, organização - Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 202p.

OLIVEIRA, V. A. R.; CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R. **Gestão social e esfera pública: aproximações teórico conceituais.** Cadernos EBAPE, v. 8, n. 4, art. 3, p. 613-626, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/ndmXdf9DRMjGzTNpKCMX5zN/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 de dez. de 2022.

SILVA, Antonio Michel Félix. **Controle Social no Programa de Aquisição de Alimentos: um estudo de caso em municípios cearense.** Pós-Graduação (Especialização em Gestão Pública) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/publico/Arilson.pdf> Acesso em: 20 dez. 2021.

SILVA, Clébia Mardônia Freitas; PEREIRA, Silvanar Soares. **A trajetória do território Maciço de Baturité: dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Regional à**

consolidação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Território como instâncias de apoio ao seu fortalecimento. In: SILVA, Clébia Mardônia Freitas; MENDES, Débora Lúcia Lima Leite. (Orgs.). *Nedet's em Foco: O fortalecimento de território rurais e da cidadania*. Fortaleza: IMPRECE, 2016. p. 54-75.

SILVA, Clébia Mardônia Freitas; SILVEIRA, Giselle Monteiro; PEREIRA, Silvanar Soares. **Desenvolvimento Territorial em foco a experiência do CODETEMB no Ceará**. Fortaleza: Gráfica e Editora IMPRECE, Fortaleza, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 89-178.

TENÓRIO, Fernando G. **Gestão Social**: uma Réplica. *Revista ADM.MADE*, ano 9, v. 13, n. 2, p.1-4, 2009. Disponível em <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/37/29> Acesso em 12 de set. de 2021

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social**. *DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO* Editora Unijuí, ano 3., n. 5, p. 101-124, 2005. Disponível em: [https://www.ufjf.br/virgilio\\_oliveira/files/2014/10/Texto-17-Ten%C3%B3rio-2005.pdf](https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-17-Ten%C3%B3rio-2005.pdf) Acesso em: 05 nov. 2021.

VITULE, M. L. L. **A mundialização do capital**. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 3, p. 196–199, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/8915/6411> Acesso em: 20 de dez. de 2022.