



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS, INTEGRAÇÃO DE AGENTES PARA MUDAR UMA REALIDADE¹

Márcia Regina Conceição de Almeida²; Sérgio Luís Allebrandt³

¹ Pesquisa desenvolvida no Mestrado em Desenvolvimento da Unijuí, na Disciplina de Gestão Social e Desenvolvimento, nos municípios de Redentora, Miraguaí e Bom Progresso.

² Aluna do Mestrado em Desenvolvimento pela Unijuí. e-mail: marcia.almeida@unijui.edu.br

³ Professor Doutor do Departamento de Estudos da Administração e do Mestrado em Desenvolvimento da Unijuí. E-mail: sergio.allebrandt@gmail.com

Resumo

Este estudo teve por objetivo analisar como está acontecendo o envolvimento de três municípios do Corede Celeiro, região noroeste do estado do Rio Grande do Sul (Redentora, Miraguaí e Bom Progresso), por meio dos atores sociais, seja da sociedade civil, do Estado ou do mercado, no Programa Territórios da Cidadania (PTC) do governo federal. Para conhecimento da realidade nestas localidades, foram realizadas visitas aos municípios e entrevistas em profundidade com agentes sociais dessas comunidades. Além disso, foi possível ter uma percepção de como estão estruturadas e são fomentadas as iniciativas das entidades para o desenvolvimento dos municípios e da região. Os resultados evidenciam que o PTC é pouco conhecido, havendo fraca participação dos agentes públicos e atores sociais em seu colegiado deliberativo e no debate do desenvolvimento territorial.

Palavras chave: desenvolvimento; democracia; territórios da cidadania

Introdução

De acordo com Fischer (2002, p. 28) a guerra que inaugura o século XXI impõe uma severa revisão dos valores que regem a “Era das Conexões e aproximam escalas de poderes locais e transnacionais. Os elos cognitivos entre poderes locais, desenvolvimento e gestão são evidentes neste início do milênio em que o poder ganha significados inéditos, forte acento étnico e exacerbado localismo”. O Brasil é muito diferenciado devido a suas origens étnicas; a miscigenação de raças tornou este país rico em culturas diversificadas. Cada região denota traços de seus povos antepassados, suas diferentes formas de organização e conseqüentemente, seu desenvolvimento diferenciado.

Este estudo contemplou três cidades: Redentora, Miraguaí e Bom Progresso, próximas em localização geográfica, mas com singularidades próprias da cultura que cada município abriga. Para este estudo foram aplicadas: entrevistas em profundidade, pesquisa bibliográfica e observação nos municípios.

Em cada município procurou se conhecer a atuação do programa federal Territórios da Cidadania (PTC), que tem o objetivo de desenvolver as regiões brasileiras que mais necessitam, focando principalmente nos Territórios Rurais.





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

A análise final engloba as considerações sobre as entrevistas, os dados coletados e a atuação dos agentes sociais no que tange ao desenvolvimento destes espaços e regiões.

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa qualitativa realizada via entrevistas em profundidade. “Os dados qualitativos constituem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Estes dados não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los” (GOLDENBERG, 2003, p. 53).

Para esta pesquisa também foram preenchidas duas matrizes: “Matriz Institucional Múltipla” e “Matriz dos Elos Institucionais”. Além disso, foi aplicado um questionário como norteador da entrevista com os agentes nos municípios visitados.

Resultados e discussão

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Governo Federal lançou, em fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que deu sequência ao programa Territórios Rurais, iniciado em 2003. O PTC objetiva “promover o desenvolvimento econômico e universalizar por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (MDA, 2009). Pretende articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promover a melhoria das condições de vida das suas populações. Para viabilizar o desenvolvimento territorial, propõe como estratégia a concertação social:

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

Os resultados esperados contemplam quatro das principais dimensões dos processos de desenvolvimento: a dimensão econômica, a dimensão sociocultural, a dimensão político-institucional e a dimensão ambiental. A própria ideia de desenvolvimento territorial pressupõe o ultrapassar dos limites setoriais, seja da economia, seja do limite das políticas públicas (MDA, 2005).

No portal dos territórios da cidadania (MDA), encontra-se uma série de dados sobre o programa e seu impacto em todo o país: São 120 territórios, contendo em seu conjunto 1851 municípios, em uma área de 4.527.695,40 km², ou seja, 52,48% do território nacional; a população inserida neste programa é de 42.741.272, ou 23,23% da população nacional.

Os Territórios da Cidadania no Rio Grande do Sul são quatro: Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial, Região Central e Zona Sul.



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

O Território da Cidadania Noroeste Colonial abrange uma área de 13.334,30 Km² e é composto por 34 municípios: Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Boa Vista do Cadeado, Bom Progresso, Bozano, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cruz Alta, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Miraguaí, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha. A população total do território é de 371.104 habitantes, dos quais 105.826 vivem na área rural, o que corresponde a 28,52% do total. Possui 28.441 agricultores familiares, 967 famílias assentadas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,79. As ações previstas para serem executadas pelo Governo Federal neste Território em 2010 eram em número de 99 e somavam recursos da ordem de 412 milhões de reais.

Uma das especificidades do TC-Norc é que, ao contrário dos outros TC do Rio Grande do Sul, este não se constituía antes como Território Rural. Assim, o TC-Norc não possui trajetória anterior, sendo um território novo em formação. Sua composição foi definida pelo MDS com base em critérios que não consideraram a dinâmica de organização da sociedade gaúcha, que possui uma experiência de vinte anos de discussão e promoção do desenvolvimento tendo como base territorial os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). No caso do TC-Norc, os 34 municípios que o integram pertencem a três Coredes: o Corede Celeiro, com seus 21 municípios; e o Corede Noroeste Colonial, com seus 11 municípios, e mais dois municípios que integram o Corede Alto Jacuí (Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado).

O Colegiado Deliberativo do Território da Cidadania Noroeste Colonial é integrado por 86 entidades, sendo 43 representantes da Sociedade Civil e as demais do Poder Público. Para este trabalho foram analisados três municípios da região Celeiro: Redentora, Miraguaí e Bom Progresso nas quais atuam as seguintes entidades identificadas a partir de documentos e relatos: Universidade Comunitária (Unijuí), Cooperativa de Agricultura Familiar (Cooperfamiliar), Cooperativas de Crédito (Sicredi e Cresol), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (Fetag), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetra), Pastoral da Saúde, Cooperativa de Produção (Rede Lacto), Associação Comercial Industrial (ACI); e, do Poder Público: Amuceleiro, Emater, Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP) Secretarias de: Agricultura, Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança Alimentar, Câmaras de Vereadores, Instituto Federal Farroupilha, Escola Técnica Celeiro, Corede Celeiro, Banco do Brasil, Banrisul, Caixa Econômica Federal, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Coordenaria Regional de Educação e Site Nacional de Empregos (SINE).

Segundo entrevistada no município de Redentora estão previstas para o ano de 2010 um total de 40 ações por meio do PTC, com a previsão de investimento de R\$ 336.542.872,72. Considera que este Programa é fundamental para os municípios, pois Redentora, por integrar o TC-Norc obteve recursos junto aos ministérios da Agricultura, que



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

estão contribuindo para o desenvolvimento rural no município, em especial fazendo com que as famílias permaneçam no meio rural; outras políticas, como o Programa Dinheiro direto na escola contribuiu para melhorar os equipamentos nas escolas; o Programa Alfabetizado proporcionou a jovens e adultos a alfabetização, diminuindo os índices de analfabetismo nos municípios; o Programa Caminho na Escola proporcionou ao município a aquisição de transporte escolar. Na área da saúde foram diversos projetos ampliados para melhorar o trabalho preventivo e curativo, e na área social, programas para atendimento de crianças, adolescentes, família, deficientes e idosos.

O poder decisório nesse município acontece com a participação e atuação dos Conselhos Municipais e Audiências Públicas. Também se envolve na Consulta Popular, priorizando projetos que integram o orçamento estadual.

Segundo outro entrevistado, o Corede Celeiro tem como uma função organizar-se como uma rede prodigiosa de construção de cidadania e desenvolvimento local e regional. Assim objetivando alcançar a cidadania e o desenvolvimento, sendo que estas redes emergem como consequência de uma orientação diante da interdependência na organização pública e privada, fortalecendo-se cada vez mais que a ideia de que os problemas socioeconômicos não podem ser mais resolvidos pela ação independente do Estado.

Percebe-se que o Corede objetiva buscar a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão, pois quando estiver presente a cidadania deliberativa, as soluções para as questões locais deixam de ser tarefa exclusiva do Poder Político e administrativo ou dos interesses sociais corporativos, passando a ser uma tarefa compartilhada com a sociedade civil, mediante a partilha de poder exercida por meio de um procedimento político argumentativo no qual o cidadão delibera e decide com os outros poderes o que realmente é necessário para a região e para os municípios.

O Plano Estratégico do Município de Redentora está sendo elaborado, está em execução o Programa Gestão Pública de Resultados, utilizando como ferramenta norteadora para administrar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamento anual. também existem alguns planos específicos (Plano Municipal de Assistência Social e Plano Municipal de Saúde).

De acordo com estes entrevistados pode-se evidenciar uma preocupação clara do município em integrar políticas de âmbito federal, estadual e municipal. A participação no TC-Norc e no Corede Celeiro, além da integração de ações com os conselhos locais reforça esse entendimento.

Já no município de Bom Progresso, percebeu-se, a partir da análise das entrevistas, que o mesmo praticamente não participa do debate sobre o TC-Norc, sequer participando das reuniões e assembleias do Colegiado Deliberativo do Território. Neste município ficou bastante claro que qualquer decisão visando melhorias ou desenvolvimento da cidade fica por conta das ações da Prefeitura Municipal, sendo definida apenas pelos gestores, sem a participação da população. Não há uma articulação mais ampla da sociedade para o envolvimento de entidades para o desenvolvimento da região.



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

Além disso, foi evidenciado que o Conselho Municipal de Desenvolvimento restringe a sua participação no que se refere à consulta popular voltada ao orçamento estadual e que dificilmente participa da dinâmica do Corede Celeiro. O município também não possui Plano Estratégico. As principais políticas públicas apontadas foram o Pronaf-Custeio e Investimento, o Programa Nacional de Crédito Fundiário e o Programa Bolsa Família, todos eles vinculados a políticas federais.

No caso de Miraguaí, o entrevistado (secretário municipal) afirmou desconhecer totalmente o Programa Territórios da Cidadania. O município não participa das reuniões do Colegiado Deliberativo do TC-Norc.

Reiterou, no entanto, que muitas entidades estão articuladas para o desenvolvimento da região, citando o caso da instalação de frigorífico na região. Neste caso específico, citou o Corede Celeiro como sendo um dos principais articuladores para a instalação da empresa que gerou pelo menos mil empregos. Em decorrência disso, ocorreram melhorias em moradias e saneamento, além do aumento do ICMS para o município.

Conclusões

Uma das primeiras conclusões deste estudo, a partir das visitas aos municípios, é a constatação do elevado grau de complexidade da gestão pública, onde é preciso articulação das entidades em prol do desenvolvimento destes locais. Os diferentes interesses, o envolvimento da comunidade muitas vezes restrito, devido a desinformação ou mesmo desinteresse, dificultam a democracia e o desenvolvimento local e regional.

Constata-se a pouca participação da comunidade nos fóruns que visam o planejamento do desenvolvimento, isto ficou bem marcado nos três municípios. Os momentos pontuais em que se consegue adesão é por meio chamamentos públicos, mas é preciso mais participação de uma forma mais constante. Ficou visível ao abordar algumas pessoas nas ruas desses três municípios, a isenção do seu dever enquanto agente social, pois entendem que é o “governo tem o compromisso de desenvolver”, “eles que estão no comando, tem que fazer pelo povo”.

A análise evidencia que apenas um dos três municípios tem razoável clareza da necessidade de integração das políticas públicas originárias das três esferas governamentais, e da importância de uma efetiva prática de gestão social, envolvendo os espaços públicos como os conselhos municipais e o Corede. Da mesma forma, participa do TC-Norc, como mais um espaço importante para viabilizar o desenvolvimento local. Dos outros dois municípios analisados, um desconhece o PTC, e o outro conhece, mas não participa de sua dinâmica. Estes dois municípios parecem ter pouca prática participativa, tomando as decisões no que se refere às políticas e ações locais de forma centralizada, apesar de um deles ter enfatizado a importância do Corede em ações de caráter mais regional.

O programa Territórios da Cidadania ainda parece bastante incipiente nos municípios, alguns fatores levantados pelos entrevistados para a pouca adesão: como a pequena verba disponível para os projetos restringe as demandas para não “fatiar muito o bolo” e a falta de informação sobre o funcionamento do programa.



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

No caso específico dos Territórios da Cidadania, constata-se um razoável desconhecimento do programa, o que requer dos articuladores regionais e dos integrantes do colegiado deliberativo, com vistas a atingir com êxito os objetivos proposto pelo PTC, a valorização da comunicação nos canais de ação do programa, preparando melhor as pessoas à participação e definindo estratégias de maior envolvimento dos três públicos mencionados (Estado, sociedade civil e mercado). O desenvolvimento dos territórios passa por uma melhor qualificação dos espaços democráticos de participação nas decisões e do efetivo comprometimento dos sujeitos com os projetos locais e regionais que possam determinar avanços em termos de melhor qualidade de vida da população.

Referências

- FISCHER, Tânia (organizadora). Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002 – Capítulo 1 – Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. p. 12-32
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em:< www.fee.tche.br>. Acesso em: 12/01/2011
- GOLDENBERG, Miriam. A arte de pesquisar – Rio de Janeiro : Editora Record, 2003.
- MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Território da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009.
- MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documento Institucional nº 3. Brasília, 2005.