



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XVII Jornada de Pesquisa

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: PROCESSOS DE COMUNICAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PUBLICIZAÇÃO EM PRÁTICAS DE GESTÃO SOCIAL NO NOROESTE COLONIAL¹

Aline Benso², Sérgio Luís Allebrandt³, Danieli Grandotto Felipim⁴.

¹ Resultados parciais da dissertação de mestrado para o PPGDes/Unijuí

² Mestranda em Desenvolvimento (PPGDes/Unijuí), bolsista da CAPES, e-mail: aline.benso@gmail.com

³ Professor titular da Unijuí, atua nos Mestrados em Desenvolvimento (PPGDes) e em Direitos Humanos (PPGD), Doutor em Desenvolvimento Regional, E-mail: allebr@unijui.edu.br.

⁴ Acadêmica de Administração, Bolsista Pibic/CNPq, Unijuí, E-mail: dani.felipim@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho apresenta resultados parciais da dissertação de mestrado intitulada “Processos de Comunicação, Transparência e Publicização em Práticas de Gestão Social: O Caso do Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc)”. O objetivo é descrever e analisar os processos de comunicação, transparência e publicização do Programa Territórios da Cidadania (PTC), verificando as suas contribuições para a prática da gestão social no TC-Norc. Optou-se por uma metodologia que privilegie o diálogo favorecendo o questionamento crítico e criativo do pesquisador. Constata-se que os processos de comunicação no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento na perspectiva territorial deveriam contribuir para boas práticas de gestão social, visando a publicização de informações e promovendo a transparência. Embora o PTC estabeleça uma inovação retórica, os objetivos não atendem as expectativas de mudança no âmbito do planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

Palavras-Chave: território, gestão social, processos de comunicação, transparência, publicização.

Introdução

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) é uma política pública federal que foi implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano de 2008 com atuação integrada entre os diversos órgãos federais, voltada à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem em contingentes excluídos. O PTC adota como premissa o desenvolvimento territorial orientado por um processo de gestão social. Vários estudos que abordam a temática do desenvolvimento têm se dedicado a conhecer esse método que visa fomentar a participação dos atores sociais na avaliação, planejamento e implementação de políticas públicas. Este trabalho evidencia resultados parciais de um projeto de dissertação do Programa de Pós-graduação (mestrado) em Desenvolvimento da Unijuí, vinculado ao projeto de pesquisa “Governança e Governabilidade: interfaces entre a gestão social de espaços públicos e as políticas públicas no noroeste colonial gaúcho”.





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XVII Jornada de Pesquisa

O conceito de gestão social adotado por esta investigação está ancorado nas premissas de Habermas (1995) sobre o Estado republicano e o seu entendimento da função da política no processo democrático, que deve se estabelecer como constitutiva no processo de formação da sociedade. Para que prevaleça uma formação horizontal da vontade política orientada para um consenso alcançado argumentativamente, os processos de comunicação no âmbito da gestão de políticas públicas devem primar pela transparência que é garantida por um fluxo informacional que assegure a publicização de ações relacionadas ao processo decisório.

Objetiva-se, portanto, descrever e analisar os processos de comunicação, transparência e publicização do PTC, verificando as suas contribuições para a prática da gestão social no TC-Norc tendo como problema norteador: até que ponto os processos de comunicação contribuem para práticas de gestão social no Território da Cidadania Noroeste Colonial?

Metodologia

Esta proposta de pesquisa fundamenta-se numa epistemologia crítica, destacando a necessidade de um conhecimento da práxis social que questione as estruturas sociais, políticas e econômicas existentes. Optou-se, portanto, por uma metodologia que privilegie o diálogo numa perspectiva de transformação social, favorecendo o questionamento crítico e criativo do pesquisador.

Dois importantes meios estão sendo utilizados: a pesquisa de campo e a pesquisa bibliográfica. A primeira é viabilizada na aplicação de um questionário semiestruturado com os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter) do TC-Norc. A segunda acontece a partir da leitura de materiais e publicações em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas.

Os sujeitos que estão interagindo na construção desta pesquisa são, portanto, membros do colegiado territorial e representantes das três esferas de governo e da sociedade do TC-Norc. Por tratar-se de uma investigação qualitativa baseada em procedimentos não probabilísticos, os sujeitos foram selecionados por acessibilidade e por tipicidade, considerados por Vergara (2010) como o tipo de amostra em que o pesquisador seleciona elementos que considera representativos da população-alvo.

Para a interpretação dos dados utiliza-se da categoria de análise espaços de discussão oriunda dos critérios de análise para cidadania deliberativa de Tenório et al (2008) e dos critérios denominados: processos de comunicação; informação; transparência e publicização, adaptados da classificação adotada pelo Instituto Catalão de Tecnologia e do consórcio social em rede (PUIGVERT, 2007).

Resultados e discussão

O PTC configura-se como uma política pública decorrente da adoção da abordagem territorial do desenvolvimento que tem como desdobramento a prática de um processo gerencial adjetivado como “social”, uma espécie de contraponto à gestão estratégica e os instrumentos tradicionais que se desenvolveram no seio da modernidade e que se consagraram no século XX. Como consequência os processos de comunicação que antes se destacavam por controlar e manipular as informações beneficiando a coalizão dominante, neste cenário de compartilhamento de poder visa, sobretudo, a publicização de informações promovendo a transparência.





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XVII Jornada de Pesquisa

Favareto (2009) constatou que a abordagem territorial que emerge no discurso das organizações públicas brasileiras na virada dos anos 90 para a década atual, é resultado do esgotamento da abordagem setorial das políticas de desenvolvimento rural. O autor destaca que a retórica do desenvolvimento territorial foi adotada primeiramente em 2003, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e sob gerência da Secretaria de Desenvolvimento Territorial quando lançaram a política pública Territórios Rurais, e que posteriormente foi ampliada na tentativa de congregar as ações de dezenove estruturas ministeriais, sob a coordenação da casa civil, e denominou-se a partir de então de territórios da cidadania.

Inaugurado em 2008 pelo governo federal, o PTC tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável e tem como alicerces fundamentais a participação social e a integração de ações entre União, estados e municípios. A atenção do programa é voltada aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais. As ações do PTC são organizadas em três eixos: apoio à atividade produtiva, cidadania e direitos, e infraestrutura. As instâncias de gestão do programa compreendem o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e o Codeter. Nesse último, composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade, é elaborado o plano de desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2009).

Os Territórios da Cidadania hoje são em número de 120, e para a sua formação foram escolhidas as regiões com menor índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e baixo dinamismo econômico, além de caracterizarem-se pela concentração das populações alvo do programa, somado a isso, o objetivo de ter no mínimo um território por estado da federação.

A adoção de um processo de gestão social ancora-se na aposta da emancipação do homem e de sua autonomia social. Tenório (2008) é defensor de uma proposta de gestão social que assume como possível saída a racionalidade comunicativa desenvolvida por Jürgen Habermas, pensador contemporâneo próximo ao legado filosófico da teoria crítica, que estabelece elementos conceituais que visam contribuir para a democratização das relações sociais contemporâneas. Uma das principais contribuições de Habermas e o seu conceito de racionalidade comunicativa é que, na busca pelo entendimento sobre determinado objetivo duas ou mais pessoas procuram chegar à razão, incitando um modelo de gestão que prima pela participação, pelo diálogo e pelo entendimento entre os participantes. Habermas (1995, p. 40) analisa duas concepções de democracia: a liberal e a republicana. Na concepção liberal a política se esgota numa função de mediação, sendo papel do processo democrático ajustar o Estado no interesse da sociedade, que segundo o autor “[...] é um sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social”. O que se diferencia essencialmente na concepção republicana é que a função política do processo democrático se estabelece como constitutiva do processo de formação da sociedade como um todo, de modo que além do Estado e do mercado, surge a solidariedade como terceira fonte de integração social. “Essa formação horizontal da vontade política, orientada para o entendimento ou para um consenso alcançado argumentativamente, deve mesmo gozar de primazia, seja geneticamente, seja de um ponto de vista normativo”.



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XVII Jornada de Pesquisa

Bobbio (1987) trata do processo democrático no sentido republicano e declara que a democracia concretiza-se na esfera da publicidade. A invisibilidade de poder relaciona-se com o processo democrático liberal, espaço caracterizado pela “incontrolabilidade do poder” assegurada na medida em que as decisões políticas são tomadas em “gabinete secreto” e pela não publicidade das mesmas decisões de modo que a república democrática – res pública – exige a visibilidade e o controle social que prescindem de um fluxo informacional equitativo e transparente.

A análise dos processos de comunicação no âmbito do TC-Norc está fundamentada em entrevistas realizadas com os membros do colegiado territorial. Este território é composto por trinta e quatro municípios que compreendem dois importantes grupos sociais em vulnerabilidade: o primeiro são as reservas indígenas, uma localizada em Redentora – RS e outra em Inhacorá-RS; o segundo grupo são os assentados da Reforma Agrária que se localizam no município de Jóia – RS.

Do ponto de vista da utilização de meios de comunicação para a mobilização de potenciais participantes, observa-se que o programa direcionou todas as demandas para o núcleo dirigente que estabeleceu como principais meios: 1) contatos telefônicos; 2) Envio de convites por e-mails; 3) Visitas a grupos de interesses, como diretores de associações e de cooperativas locais.

Conforme os relatos do Núcleo Dirigente e Articulador foram fundamentais no processo de constituição do território a transversalidade dos espaços de discussão, com o apoio de estruturas como das associações de municípios, conselhos regionais de desenvolvimento, de instituições de ensino e das pequenas cooperativas familiares que viabilizaram os três principais meios acima citados.

O núcleo dirigente assinala que “...pecamos em não entrar nessa área de comunicação do rádio, pra divulgar o que a gente conquistou e fazer um processo de chamamento da comunidade mas não tem nenhuma regra ou nenhuma lei, acaba sendo muito mais pelo cotidiano”. No âmbito do programa não se criou uma estrutura de comunicação com suporte e assessorias específicas encarregando as lideranças locais e os dirigentes do programa de realizarem este processo de publicização das ações. O entrevistado prossegue afirmando que “... esse processo muito mais de e-mail, talvez um erro por que tem muita gente que não tem acesso, acaba sendo muito mais pela liderança, por quem participa, talvez seja alguma coisa pra discutirmos agora”.

No âmbito das informações, devem ser primordialmente divulgadas questões decisivas para o debate na definição das propostas numa perspectiva intersetorial. Ou seja: o colegiado precisa de um fluxo informacional, com relatórios que são fornecidos pelas empresas contratadas para fazer o diagnóstico de realidade envolvendo subtemas como: saúde, educação, assistência social e agricultura, visando fundamentalmente a sensibilização dos participantes para o planejamento de políticas públicas.

Entretanto, como afirma a representante do setorial de saúde, essa sensibilização ainda é precária. “E o que se percebe é assim, por exemplo esses dias nós tivemos uma assembleia que era pra definir recurso, aí lota. Agora quando é pra definir, decidir algumas estratégias, enfim, aí as pessoas não vão”. A consequência da precariedade do processo de sensibilização é que embora o programa territórios da cidadania configure-se por provocar mudanças retóricas no âmbito da formulação das políticas públicas, sobretudo por visar uma ação intersetorial, as práticas resumem-se no debate por recursos.



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XVII Jornada de Pesquisa

Agora quando for lá que aparecer uns 3 milhões pro Território todo mundo corre. Então vai muito da consciência, e se realmente de fato a questão do Território está perfeitamente compreendida. Não está compreendida, parece que as pessoas só vão quando for pra discutir o rateio de recursos, aí é quase uma briga de foice. Então é muito isso, isso está um pouco inverso do processo que deveria ser. Enquanto deveria estar discutindo o desenvolvimento, e de fato todos tiveram oportunidade pra conhecer, porque foi amplamente divulgado, nós que começamos indo a Ijuí em um ônibus, hoje quando muito da pra juntar um carro ou dois (Setorial Saude).

Conforme a entrevistada, o desafio é que a sensibilização se reflita na conscientização do grupo. “Não é porque eu sou identificada com a saúde que eu só vou brigar pela saúde”. Fatores como qualidade de vida, desenvolvimento, empregabilidade para os cidadãos no âmbito do território devem transcender a perspectiva setorial, e o fluxo de informações cumpre papel primordial para que esse objetivo se concretize.

A publicização de ações com vistas à prestação de contas é viabilizada por canais estabelecidos pelo Programa que oferece aos 120 territórios um modelo padrão de relatórios e balanços. Outro espaço é o portal (www.territoriosdacidadania.com.br) que divulga os balanços e relatórios de ações desenvolvidas no âmbito de cada território. Uma observação é que tanto os relatórios impressos quanto as informações contidas no portal limitam-se à data de dezembro de 2012. Ao ser questionado, o representante do núcleo dirigente afirma que “até 2010 foi onde teve recursos pra discutir. Daí aqui tem 2011 que não teve recursos pra discutir, e 2012 foi discutido com as emendas”. Essa constatação reforça o enfraquecimento do programa na medida em que os processos de discussão se limitam à definição de recursos.

Conclusões

O processo de desenvolvimento territorial tendo como meio de realização a prática da gestão social evidencia um avanço em termos de ampliação de recursos em região vulnerável, como é o caso do noroeste colonial gaúcho. A análise dos processos de comunicação, transparência e publicização revelam a imprescindibilidade de uma sensibilização que provoque uma verdadeira mudança institucional em direção à abordagem territorial, rompendo com o viés setorial que prepondera. O fluxo de informações é determinante para que os processos de discussão priorizem a escolha de prioridades e monitoramento de investimentos feitos pelo programa, não se tornando mera disputa orçamentária.

Agradecimentos

CAPES; FAPERGS; UNIJUI.

Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurelio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XVII Jornada de Pesquisa

FAVARETO, Arilson. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil Documento de Trabajo N° 26 Programa Dinámicas Territoriales Rurales – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Santiago, Chile: 2009.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, São Paulo, nº 36, p. 39-53, 1995.

PUIGVERT, Estanis Vayreda i. Les noves tecnologies per millorar la democràcia: Polítiques públiques locals en l'era digital per fomentar la participació ciutadana. Innovació democràtica, Barcelona, Núm. 2 - Febrer 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2, 2008

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.