

**A GESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO DO  
PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA:  
OS CASOS DOS MUNICÍPIOS DE BRAGA,  
CAMPO NOVO E CORONEL BICACO - RS.**

***SOCIAL MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF  
PROGRAM TERRITORIES OF CITIZENSHIP: THE  
CASES OF THE MUNICIPALITIES OF BRAGA,  
CAMPO NOVO AND CORONEL BICACO - RS.***

**JOSÉ ROBERTO DE OLIVEIRA**

Mestre em Desenvolvimento  
Pesquisador da UNIJUÍ  
[joseroberto\\_deoliveira@yahoo.com.br](mailto:joseroberto_deoliveira@yahoo.com.br)

**SÉRGIO LUÍS ALLEBRANDT**

Doutor em Desenvolvimento Regional  
Professor da UNIJUÍ  
[allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br)

**JORGE ONEIDE SAUSEN**

Doutor em Engenharia de Produção  
Professor da UNIJUÍ  
[josausen@unijui.edu.br](mailto:josausen@unijui.edu.br)

**FERNANDO GUILHERME TENÓRIO**

Doutor em Engenharia de Produção  
Professor da FDV e UNIJUÍ  
[fernando.tenorio@fgv.br](mailto:fernando.tenorio@fgv.br)

Recebido em: 09/08/2010

Aprovado em: 13/12/2010

**ISSN 2175-5787**

## Resumo

Este artigo analisa os processos de gestão social nos municípios gaúchos de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco, bem como sua relação com o programa federal Territórios da Cidadania. Os municípios objeto do estudo integram o Território da Cidadania Noroeste Colonial. O objetivo foi averiguar que avanços a gestão social tem produzido em termos de cidadania nos ambientes estudados. São descritos dados do programa no País, estado e região e são analisados os dados econômicos e sociais dos três municípios foco da pesquisa. Com base em entrevistas feitas com gestores, agentes políticos e atores sociais, evidenciou-se grande distanciamento em relação ao programa Territórios da Cidadania. As relações internas de gestão social são quase que exclusivamente oriundas dos conselhos municipais e por força das consultas populares coordenadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. As demais relações que se constituem são mais típicas da prática de gestão estratégica, monológica e tecnoburocrática, do que da prática de gestão social, na perspectiva de uma cidadania deliberativa.

**Palavras-Chave:** gestão social; territórios da cidadania; participação; cidadania.

## Abstract

This article analyzes the processes of social management in Rio Grande do Sul state municipalities of Braga, Campo Novo and Coronel Bicaco, as well as its relationship with the federal program Territories of Citizenship. The object of the study are three municipalities that integrate the Territory of Citizenship *Noroeste Colonial*. The objective was to verify what advances have social management produced in terms of citizenship in studied environments. Program data are described for the country, state and region and the economic and social data of the three municipalities focused in the research are analyzed. Based on interviews with managers, policy makers and social actors, became evident a great distance from the Territories of Citizenship program. Internal relationships of social management are almost exclusively coming from municipal councils and according to the popular consultations coordinated by the Regional Development Councils. The other constituted relationships are more typically a practice of strategic management, monological and technobureaucratic than a practice of social management in the perspective of a deliberative citizenship.

**Key-Words:** social management; territories of citizenship; participation; citizenship.

## 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa teve por objetivo analisar o processo de gestão social, a partir dos princípios norteadores do Programa Territórios da Cidadania, e como a prática de gestão aparece nos processos de participação social nos municípios gaúchos de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco. Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e bibliográfica, com base em um estudo de caso (YIN, 2005). Inicialmente são apresentados dados nacionais sobre o Programa, sua configuração e estrutura no Rio Grande do Sul, no Território da Cidadania Noroeste Colonial e, finalmente, como ele impacta nos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco. A partir dos dados levantados é analisado como as ações do programa refletem no processo de desenvolvimento local e como se estabelece a prática de cidadania nas três esferas locais: gestão pública; gestão privada e, finalmente, sociedade civil.

O foco principal foi averiguar que avanços a gestão social tem produzido em termos de cidadania nos ambientes estudados. São averiguadas também as relações existentes que se estabelecem no processo da prática de gestão social e com mais precisão as que na forma participativa ajudam a constituir programas que refletem na sociedade.

Para Tenório (2007), o tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governos, sobretudo na implementação de políticas públicas, assim como dos sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Este autor tem afirmado que a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diversos sujeitos.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) os Territórios da Cidadania tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, Estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

Sobre as regiões com dificuldades em relação ao desenvolvimento, Putnam (2000, p. 173), faz uma pergunta e ao mesmo tempo aponta para um caminho quando escreve:

É o caso de nos perguntarmos exasperados: será que as pessoas que vivem nessas regiões problemáticas não aprenderam absolutamente nada com sua triste experiência? Certamente elas devem perceber que sua situação seria melhor se todos cooperassem para o bem comum.

Sobre a discussão da urgência do tema da gestão social na relação com o desenvolvimento, Carrion e Calou (2008), afirmam que

[...] a discussão da gestão social do desenvolvimento se dá, hoje, no contexto de drama e de urgência. Outro mundo é possível sem dúvida, mas são necessárias mudanças nos processos concretos de tomada de decisão, priorizando sempre os dois grandes objetivos de redução da desigualdade e reequilíbrio ambiental. A orientação básica é que precisamos organizar com muito mais força a presença da sociedade civil no processo.

As referências acima demonstram um caminho a ser percorrido ou, no mínimo, trazem novos elementos para uma análise mais consistente das práticas de gestão social nos programas governamentais instituídos e na própria dinâmica social estabelecida na sociedade.

## **2.GESTÃO SOCIAL: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS**

A expressão gestão social tem sido usada de modo corrente nos últimos anos servindo para identificar as mais variadas práticas sociais de diferentes atores não apenas governamentais, mas, sobretudo de organizações não-governamentais, associações, fundações, assim como, mais recentemente, algumas iniciativas partindo mesmo do setor privado e que se exprimem nas noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social da empresa.

Singer (1999) afirma que gestão social diz respeito às ações que intervêm nas diferentes áreas da vida social para a satisfação das necessidades da população. Ele propõe que a gestão social seja viabilizada através de políticas e práticas sociais articuladas e articuladoras das diversas demandas.

Tânia Fischer (2002) aborda a gestão social como um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividade.

Para Fischer *et al.* (2006) a gestão social pode ser praticada tanto no âmbito público quanto privado, tendo como objetivo fundamental o desenvolvimento social, seja em nível micro ou macro, uma vez que a gestão sempre se orienta para a mudança e para o desenvolvimento.

Vários autores (Tenório, 1998; França Filho, 2003), estabelecem uma perspectiva conceitual para a gestão social com base no paradigma habermasiano, como o processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Assim, entendem por gestão social a maneira de gerir assuntos públicos, baseando-se em

participação, maior fluidez de informações, e buscando estabelecer formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, de forma a compartilhar o poder e as responsabilidades com todos.

Para França Filho trata-se de uma inovação na disciplina administrativa, pois se trata de compreender uma maneira de gerir que não se orienta por fins econômicos e isso vem a contrariar a tradição de desenvolvimento das técnicas e metodologias gerenciais em administração. Esse mesmo autor ainda vem propor que gestão social apresenta um conceito que deveria ser desconstruído:

A definição clássica na literatura em administração, e ainda vigorosa nos dias atuais, é aquela introduzida por H. Fayol no início do século que encerra a gestão a partir de quatro processos gerenciais básicos: o planejamento, a organização, a direção e o controle. O que tem mudado muito na prática gestonária hoje parece ser menos a definição em si e mais o conteúdo de cada um desses processos gerenciais. Pensada, portanto, sob essa ótica de processo (e enquanto formulação entre si), a ideia de uma 'gestão social' convida a sua própria desconstrução, pois, uma interrogação que segue necessariamente tal formulação é aquele de saber: qual gestão não é social? (FRANÇA FILHO, 2008, p. 28).

Tenório (1998), ao estabelecer uma perspectiva conceitual para a gestão social com base no paradigma habermasiano, recupera os conceitos de ação social presentes na teoria da ação comunicativa, Tenório (1998) opta por contrapor ao conceito de ação estratégica o de ação comunicativa. Faz esta opção porque a ação teleológica se amplia, convertendo-se em ação estratégica, quando no cálculo de um ator na busca de seu êxito intervém a expectativa de decisões de outro(s) autor(es) que também atua(m) na busca de seu(s) objetivos.

O autor propõe então a contraposição dos dois tipos de ação racional: ação estratégica – ação racional voltada para o êxito; e ação comunicativa – ação racional voltada para o entendimento.

A ação estratégica é típica da gestão estratégica, cujas características são:

- Comandada pela razão instrumental (técnica)
- Tipo de ação utilitarista
- Baseado no cálculo de meios e fins
- Implementada através da interação de duas ou mais pessoas
- Um dos atores tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)
- É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica (comportamento tecnocrático)
- Gestão que enfatiza a ação gerencial do tipo monológica

- É o modelo gerencial presente por excelência nos sistemas-governo e sistemas-empresa

A gestão social, por sua vez, caracteriza-se por:

- Comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo
- Enfatiza a ação gerencial dialógica, participativa
- O processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais
- Baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna dos planos de ação pelos atores
- Exige a presença do discurso argumentativo sujeito às três pretensões de validade: veracidade, correção normativa e autenticidade
- Atuação dos atores com base na cidadania deliberativa

Tenório (1998, p. 19) acrescenta como fundamental ao seu modelo da análise o conceito de cidadania deliberativa, que recupera do modelo de deliberação habermasiano. Esta concepção de cidadania tem relação com o conceito de gestão social,

[...] na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória.

Para Allebrandt (2006), a gestão social se funda, assim, na democratização das relações sociais, na construção da cidadania. Institui, enquanto construção conceitual e enquanto *práxis* social, um novo quadro de relações que se estabelecem na sociedade. Propõe a substituição do enfoque estadocêntrico e/ou mercadocêntrico, em que a sociedade civil aparece como alvo e/ou cliente, por um enfoque sociocêntrico, onde a sociedade civil aparece como sujeito do processo. Isso requer a construção de um novo triângulo social, no qual a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista no processo dessas novas relações. A gestão pública, a gestão do desenvolvimento e o terceiro setor constituem-se em *locus* privilegiado, em espaço público para a prática da gestão social. Entretanto, é necessário o alerta de não submeter esta prática à lógica do mercado.

Tenório (1998, 2008) tem isso bem presente, ao abordar o risco das instituições do terceiro setor [e do setor público], pressionadas pela demanda crescente na implementação de ações não cobertas pelas políticas públicas de caráter social por parte dos sistemas-governo ou dos sistemas-empresa, de distanciarem-se de um gerenciamento centrado na

intersubjetividade da pessoa humana, aproximando-se mais daquele gerenciamento determinado pelo cálculo egocêntrico de meios e fins.

Não se pode pensar a gestão social do desenvolvimento local/regional sem articular os conceitos de participação, cidadania, democracia e descentralização, já que os mesmos estão imbricados nas práticas sociais desenvolvidas tanto pelos governos como pela sociedade civil e, por isso, desconsiderar um deles ou tomar um pelo outro pode gerar entendimentos parciais.

Na década de 1990, essas perspectivas diversas convergiram em torno de um consenso sobre a inviabilidade de se pensar o desenvolvimento de forma restrita, isto é, limitado espacialmente a um único município, em função da heterogeneidade socioespacial existente no Brasil. Isto porque os municípios, embora formalmente dotados das mesmas prerrogativas, dificilmente se equivalem em termos de recursos – financeiros, técnicos e políticos –, potenciais produtivos e associativos.

### **3.O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

O Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, programa este que deu sequência ao programa chamado Territórios Rurais, iniciado em 2003, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). O programa tinha como finalidades 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 (MDA, 2005, p. 5).

O diagnóstico sobre a insuficiência de políticas públicas direcionadas ao interior brasileiro, o aumento da pobreza na década de 1990 e a persistência de desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas resultaram na decisão governamental de formular uma proposta articuladora das políticas nacionais com as locais, abrangendo tanto o meio rural como os centros urbanos, consubstanciada no Programa Territórios da Cidadania (MDA, 2009).

O programa adotou explicitamente o enfoque territorial do desenvolvimento. Conforme o documento,

[...] territórios são definidos como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a

política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 7).

A abordagem territorial do desenvolvimento rural muda do foco meramente voltado às políticas agrícolas, para a integração de todos os setores e atividades existentes no âmbito do espaço territorial. Assim, amplia-se o conceito de desenvolvimento rural, integrando aí também o “urbano” dos municípios essencialmente rurais. Para tanto, é necessário

[...] 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).

Esta concepção de desenvolvimento territorial contempla quatro dimensões dos processos de desenvolvimento: a dimensão econômica, por meio da busca de resultados econômicos articulando recursos, fortalecendo cadeias produtivas e integrando redes de pequenas empresas e agricultores; a dimensão sociocultural, buscando mais equidade social, com intensa participação cidadã para a construção da identidade territorial respeitando as diversidades culturais; a dimensão político-institucional, criando novas institucionalidades para a promoção de políticas que enfatizem o exercício da cidadania e a governabilidade democrática; e a dimensão ambiental, enfatizando a gestão sustentável e o uso social responsável da natureza.

Segundo a SDT/MDA, existem dois critérios considerados essenciais para que o processo de gestão social ocorra: ter um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa e criar maneiras de conduzir ao empoderamento da sociedade.

A gestão social no PTC é trabalhada pelo Governo Federal pretendendo que “os agentes sociais, a sociedade civil, o poder público estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas” (MDA, 2005, p. 11).

Para isso, o Ministério enfatiza que existem dois requisitos básicos para que o processo de gestão social ocorra de fato. O primeiro requisito é um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, e o segundo é a necessidade de criar ações que focalizem o empoderamento da sociedade, com a formulação de compromisso entre o público e o privado. “Participar da gestão é, principalmente, contribuir para o processo de decisão sobre as questões estratégicas do desenvolvimento,” (MDA, 2005, p.12). O Documento

Institucional nº3 ressalta ainda que ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre, e estas interações geram condições para uma relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento. Então, a gestão social deve envolver os atores num processo democrático e transparente que rege as ações trabalhadas dentro dos territórios, afinal é dentro dos processos participativos que os indivíduos adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-las.

O Ciclo da Gestão Social proposto pelo MDA mostra que a gestão social do desenvolvimento territorial é, antes de qualquer coisa, um processo, um ciclo contínuo e retroalimentador que precisa ser sistematicamente acompanhado e avaliado em seus objetivos e resultados obtidos. A ideia de ciclos pode ser visualizada na Figura 1.



Figura 1 – Ciclo da Gestão Social

Fonte: MDA, 2005, p. 16.

O ciclo envolve a sensibilização e a mobilização dos atores locais, avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, passa pelo planejamento e seu desdobramento em planos e projetos específicos, passa ainda pela articulação das políticas e instrumentos necessários para dar vida a esse plano, e alcança finalmente os momentos de monitoramento e avaliação, os quais, por sua

vez, sempre irão ensejar a atualização daquela visão de futuro, os diagnósticos sobre seus entraves, e assim sucessivamente. Independente de por onde este desenho se inicie, o fundamental é que ele cumpra os três grandes macroprocessos que, enfim, conformam o ciclo de gestão social das iniciativas de desenvolvimento dos territórios rurais: planejamento, organização e controle social.

Os macroprocessos e a metodologia da implementação do programa podem variar de território a território, dependendo do estágio de maturação da articulação entre seus agentes ou da experiência anterior das pessoas envolvidas. O fundamental é reter quatro princípios (participação, descentralização, democracia e transparência) contidos no desenho proposto e que podem ser operacionalizados de formas e em etapas distintas (MDA, 2005).

Os principais resultados esperados do macroprocesso de sensibilização e mobilização são: 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; corresponsabilização da população na definição de diretrizes (MDA, 2005).

Do macroprocesso de planejamento (MDA, 2005), deseja-se, além do fortalecimento dos aspectos já apontados acima, que os interesses coletivos sejam devidamente expressos com os respectivos grupos e segmentos representados e comprometidos. Além disso cabe ao planejamento coletar e analisar os dados sobre o território, consolidando o diagnóstico do território, com potencialidades e dificuldades identificadas, definir a visão de futuro e os eixos aglutinadores. Propor os planos, programas e projetos de ação, articulando as políticas públicas. Dessa forma é possível estabelecer planos de desenvolvimento territorial construídos de forma participativa.

Quanto à organização da gestão o MDA enfatiza que não significa apenas a divisão de responsabilidades. Ela exige o comprometimento de todos os interessados no desenvolvimento do território, estabelecendo-se uma corresponsabilidade na execução das atividades, em sua gerência, assim como na obtenção dos respectivos resultados.

Com relação ao controle social o MDA refere-se à participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas, avaliando os objetivos, os processos e os resultados.

O programa tem como alicerces fundamentais a participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios. Com enfoque territorial, a atenção do programa é voltada para agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas,

indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais, buscando resolver os problemas dos territórios e dinamizar a vida das pessoas a quem presta assistência e ensiná-las a se autogerir. Utiliza um planejamento que alia visão territorial e eficiência nos investimentos públicos.

Na lógica proposta pelo PTC, os planos de desenvolvimento territorial incorporam uma visão ampla e integradora de políticas, programas e ações, envolvendo as deferentes esferas governamentais, superando a visão de setorialidade das políticas e articulando os segmentos da sociedade (sociedade civil, Estado e mercado), pois

[...] a gestão social se dá tendo por objeto os planos e processos de desenvolvimento territorial, e não apenas as políticas do Governo Federal ou, menos ainda, somente as políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A própria ideia de desenvolvimento territorial pressupõe o ultrapassar dos limites setoriais, seja da economia, seja do limite das políticas públicas (MDA, 2005, p. 10).

No *site* dos territórios da cidadania (MDA), encontramos 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 km<sup>2</sup>, ou seja, 52,48% do território nacional; a população inserida neste programa é de 42.741.272, ou 23,23% da população brasileira.

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

O Território da Cidadania Médio Alto Uruguai abrange uma área de 5.800,80 km<sup>2</sup> e é integrado por 34 municípios. A população total do território é de 193.402 habitantes, dos quais 102.168 vivem na área rural. As 100 ações previstas para execução pelo governo federal em 2010 previam a aplicação de 399 milhões de reais.

O Território da Cidadania Região Central, que abrange uma área de 32.457,00 Km<sup>2</sup>, é composto por 34 municípios. A população total do território é de 652.725 habitantes, dos quais 119.811 vivem na área rural. O conjunto cem de ações propostas para execução pelo governo federal neste território em 2010 atingiu o valor de 549 milhões de reais.

O Território da Cidadania Zona Sul abrange uma área de 39.960,00 Km<sup>2</sup> e é composto por 25 municípios. A população total do território é de 871.768 habitantes, dos quais 122.774 vivem na área rural. O conjunto de ações 101 ações definidas pelo governo federal neste território em 2010, corresponde 357 milhões de reais.

#### **4.TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL**

O Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc) abrange uma área de 13.334,30 km<sup>2</sup> e é integrado por 34 municípios (FIGURA 2): 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.

Para o ano de 2009 foram previstas 74 ações por meio do Programa Territórios da Cidadania, com a previsão de investimento da ordem de 341 milhões de reais. Para 2010 foram previstas 99 ações, com a aplicação prevista de 412 milhões de reais.

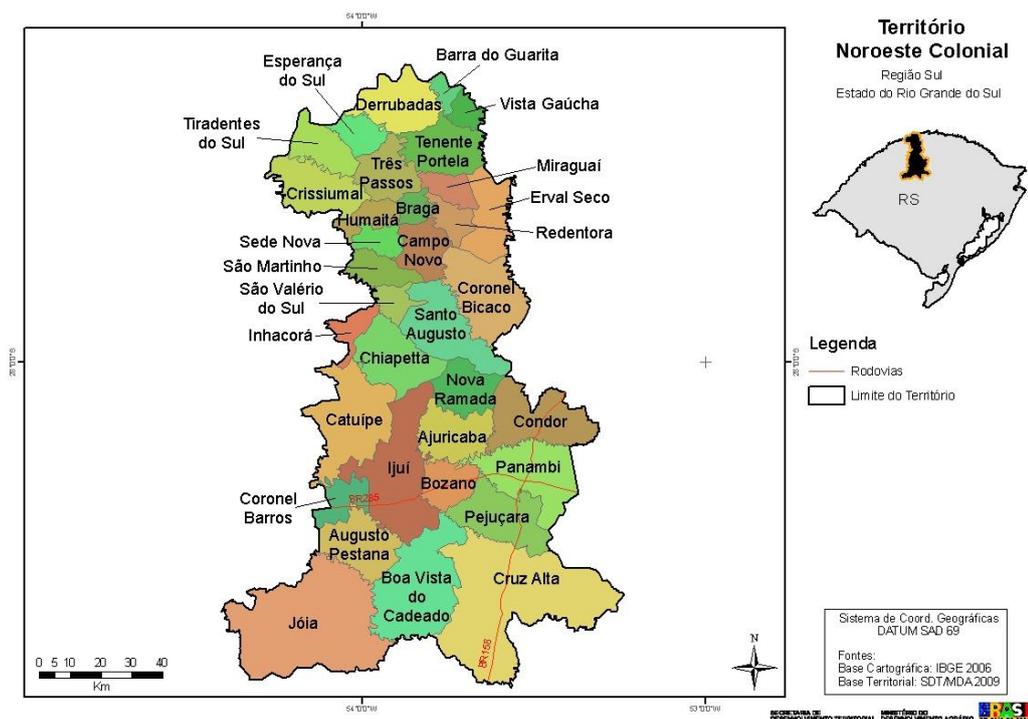


Figura 2 – Mapa do Território da Cidadania Noroeste Colonial e seus 34 municípios  
Fonte: MDA, 2005

Entre os programas mais importantes executados em 2009 no Território Noroeste Colonial, conforme o relatório de execução no portal do MDA pode-se citar: aquisição de 1.415.884 quilos de produtos agropecuários com valor de R\$ 5.922.412,00; ampliação do acesso da população dos territórios à atenção básica por meio da estratégia Saúde da Família /

2009, R\$ 6.001.200,00; Programa Luz Para Todos / 2009, R\$ 39.812.263,00; Programa Nacional de Crédito Fundiário / 2009, R\$ 7.365.364,07; Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência / 2009, R\$ 15.575.805,93; Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa / 2009, R\$ 14.926.561,36; e Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família / 2009, R\$ 21.721.611,00.

No entanto, o articulador local do TC-Norc afirmou que foi colocado à disposição do território, no último ano, o valor de R\$ 1.200.000,00, alocados em ações conforme as demandas da comunidade. Os recursos são repassados via prefeituras municipais e os projetos finais são feitos e executados por esta via MDA, ministério detentor das verbas. Inquirido sobre a grande quantidade de valores apresentados no *site* do programa para a região, afirma que o que não passou pelo colegiado deliberativo do TC-Norc, o grupo gestor local não tem responsabilidade. Isso evidencia que a tentativa de integrar as ações dos deferentes ministérios setoriais no âmbito federal, sem falar na integração como as políticas estaduais e locais, está longe da prática vivenciada nas regiões. Os territórios, bem como os municípios, não possuem participação na definição das políticas públicas que impactam as regiões.

Uma das especificidades do TC-Norc é que, ao contrário dos outros territórios da cidadania 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).

Esta delimitação territorial também não obedece a configuração das Regiões Funionais de Planejamento (RFP) gaúchas. Os municípios de Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado integram a RFP8 e os demais 32 municípios integram a RFP9. Considerando que o planejamento público do estado do Rio Grande do Sul tem seu foco nas RFP, este tipo de incompatibilidade territorial dificulta a integração das políticas públicas das diferentes esferas administrativas, um dos objetivos do programa.

A percepção da dinâmica territorial pode ser facilmente percebida através da análise do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese). O Idese, divulgado anualmente pela

Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS), é um indicador sintético, elaborado nos moldes do conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Sua elaboração resulta de um amplo conjunto de indicadores, agrupados em grandes blocos: Educação, Renda, Saneamento e Domicílios e Saúde. Pela abrangência das variáveis socioeconômicas que compõem o Idese, sua utilização permite a classificação em três estágios de desenvolvimento: baixo desenvolvimento (de zero até 0,499); médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799); e, alto desenvolvimento (acima de 0,800 até 1,000).

O Idese de 2008 evidencia alguns aspectos importantes do desenvolvimento do TC-Norc. Relativamente aos municípios, encontram-se índices que variam de 0,570 a 0,811. No entanto, apenas 2 municípios com índice superior a 0,800 são considerados pelo Idese como de alto desenvolvimento. Os demais 32 municípios possuem indicadores que os enquadram na faixa de médio desenvolvimento. No outro extremo, 16 desses municípios apresentam indicadores entre 0,570 e 0,696, o que os aproxima de municípios com baixo desenvolvimento.

A região possui 34.510 famílias com renda *per capita* mensal inferior a ½ salário mínimo, das quais 31.597 possuem renda *per capita* mensal inferior a 140 reais. Dessas, 21.633 famílias são beneficiárias do programa federal Bolsa Família, repasse mensal de 2,3 milhões de reais, em trono de 2,5% do PIB regional. Considerando-se em média apenas três pessoas por família, seriam quase 95 mil pessoas com renda *per capita* mensal inferior a 140 reais, correspondendo a mais de 25% da população.

Esta situação por si só já justifica a criação de um Território da Cidadania na região, especialmente quando se considera as desigualdades inter-regionais existentes, como aponta o PIB per capita, que em 2008 foi de 17 mil no TC-Norc, inferior ao PIBpc médio estadual, de 18,8 mil, mas que variou nos municípios de R\$ 6.472,77 a R\$ 40.695,50. Dos 34 municípios, 8 apresentaram PIBpc superior à média estadual, mas 17 apresentaram PIBpc inferiores a 80% do estadual, sendo que 10 desses apresentam PIBpc inferiores ou próximos a 50% do estadual.

Em termos demográficos o TC-Norc vem apresentando taxas médias de crescimento negativas nas últimas décadas. Entre 2000 e 2010 a taxa média anual de crescimento foi de -0,17, enquanto que a taxa média do estado foi de +0,49. Apenas 9 municípios do TC-Norc apresentaram taxas positivas no período, mas 7 destes com médias inferiores à estadual. Os outros 25 municípios tiveram perda populacional nesses últimos 10 anos. A população do TC-Norc, pelo Censo de 2010 do IBGE é de 373.369 habitantes. No entanto, apenas 3 municípios

(Ijuí, Cruz Alta e Panambi) concentram cerca de 50% dessa população, sendo que 17 municípios possuem população inferior a 5 mil habitantes.

Aspectos da Gestão Social nos Três Municípios Pesquisados: Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco.

Os municípios estão localizados no Corede Celeiro, que conta com uma população total de 142.326 habitantes (2009), com uma densidade demográfica 30,0 hab/km<sup>2</sup> (FEE, 2010).

O município de Braga está distante 445 km da Capital do Estado. Sua área territorial é de 135 km<sup>2</sup> e a altitude da Sede é de 430 metros. Foi instalado em 1966. A principal atividade econômica do município é a agropecuária, sendo que os principais produtos agrícolas são: soja, milho, trigo e feijão. Na pecuária, destaca-se a produção de leite, suíno e aves. Estão em fase de construção, no Rio Turvo, duas usinas geradoras de energia.

Conforme Tabela 1, a variação populacional do período 2000 a 2007 foi de 8,86% negativa, ou seja, Braga aparece em 450º lugar entre os 496 municípios gaúchos no índice de crescimento. Nos anos estudados, o PIB anual recebeu um aumento de 131,52% e o orçamento realizado de 142,69%. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico cresceu em duas posições no Estado.

Foram realizadas três entrevistas na tentativa de encontrar práticas de gestão social no município. A primeira foi com a funcionária da Prefeitura Municipal responsável pelas informações da área de planejamento, a qual afirmou que jamais participou ou foi convidada a participar das reuniões do Território da Cidadania. Descreveu uma experiência de gestão social do passado, do período em que ainda era menina, a Fundação Pedro Garcia, onde de forma associativada a comunidade tinha olaria, horta comunitária, pomar comunitário, agroindústria, em que as pessoas faziam o que gostavam de acordo com suas aptidões. Tudo funcionava bem, até que o núcleo coordenador retirou-se. O individualismo tomou conta e o projeto terminou.

Tabela 1 – Dados sociodemográficos e econômicos de Braga, RS.

Ano	PIB Anual (mil)	Pib/percapita Anual	Pib/percapita (RS)	Habitantes	Idese	Idese RS Ordem	Orçamento Realizado
2000	16.354	3.940	7.978	4.198	0,642	297º	2.541.812,32
2001	18.480	4.539	8.900	4.154	0,653	301º	2.407.576,46
2002	17.813	4.466	10.057	4.115	0,657	295º	3.267.132,17
2003	27.512	7.042	11.742	4.065	0,671	280º	3.780.721,60
2004	21.866	5.715	12.850	4.020	0,667	296º	4.053.793,28

2005	19.515	5.214	13.298	3.962	0,655	311°	4.966.273,22
2006	25.879	7.069	14.305	3.898	0,669	298°	5.093.781,92
2007	34.901	9.122	16.689	3.826	0,679	295°	6.168.618,21

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do FEE-Dados e Prefeitura Municipal de Braga

A segunda entrevista foi com o Secretário Municipal da Administração e que teve oportunidade de fazer um curso de Gestão Pública. Afirma que o Programa Territórios da Cidadania não está na memória local e que não são convidados a participar das discussões regionais, porém há um projeto integrado com os municípios de Coronel Bicaco, Redentora e Braga, para aquisição de uma patrola e de uma retro-escavadeira, e que um dos critérios é os municípios fazerem parte do Território da Cidadania. Diz que participam das discussões do Corede e que tem trazido alguns benefícios ao município. Arguido sobre como se constitui o PPA local, respondeu que a Prefeitura Municipal, através de seus órgãos, convida a população para reuniões, mas a sociedade não aparece.

A terceira entrevista foi com um empresário proprietário de Supermercado. Afirmou que está ampliando o seu negócio no sentido de trazer um novo *mix* de mercadorias, preparando-se para a concorrência. Está associado a uma rede de cooperação que recebe apoio da Universidade, a Redefort. Afirma que a maioria das pessoas do local não é empreendedor. Inquirido disse que não participa das reuniões do Corede, nunca ouviu falar dos Territórios da Cidadania e nunca participou de uma reunião do PPA ou do Orçamento Municipal. Seu principal sonho é a finalização do acesso asfáltico que está se iniciando, os fornecedores não querem vir, acredita que com isto a comunidade investiria mais no município.

Os levantamentos de dados com auxílio de uma matriz que considera os elos institucionais e as políticas do município de Braga demonstram que as relações internas de gestão social no processo, se dão quase que exclusivamente por meio dos Conselhos Municipais. Há participação nas votações do Corede e as demais relações que se constituem representam modelos tecnoburocráticos.

O município de Campo Novo, conforme material fornecido pela Secretaria da Fazenda é reconhecido como “Coração da Região Celeiro”, foi emancipado em 1959. A área territorial é de 222,01 km<sup>2</sup>. Originalmente o território foi povoado por índios caingangues e guaranis. Mais tarde vieram os portugueses e italianos. Com o passar dos anos, outras nacionalidades foram completando a população da terra que posteriormente veio a formar o município.

É importante salientar a questão da variação de habitantes, onde o município ficou em terceiro lugar no Estado como município que percentualmente mais perdeu população, sendo 16,96%, ou 494º lugar da taxa média de crescimento populacional, entre os 496 municípios. Nos anos estudados, o PIB anual recebeu um aumento de 125,97% e o orçamento realizado de 88,94%. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico cresceu em doze posições no Estado (TAB.2).

Foram realizadas quatro entrevistas no município com vistas a tentativa de buscar sinais de gestão social no município. A primeira foi com o Secretário Municipal da Fazenda e Planejamento, que afirmou com relação ao Território da Cidadania, ter ouvido falar, mas não participou e nem fizeram qualquer projeto para participar das demandas regionais. Lembra que há um projeto em andamento de financiamento do MDA em que um dos requisitos é pertencer ao território. Quanto ao Corede, há uma boa participação de toda a comunidade, sendo normal votarem nas demandas populares, cerca de 30% da comunidade. Quanto ao PPA, afirma que é muito pouco discutido. Neste ano fizeram uma reunião no interior em uma comunidade que tinha interesse e o restante foi decidido com a participação dos secretários municipais. Segundo ele, o povo não vem para a discussão, quando vem, fala da necessidade individual.

Tabela 2 - Dados sociodemográficos e econômicos de Campo Novo, RS

Ano	PIB Anual (mil)	Pib/percapita Anual	Pib/percapita (RS)	Habitantes	Idese	Idese RS Ordem	Orçamento Realizado
2000	32.846	4.910	7.978	6.721	0,673	210º	3.718.285,01
2001	38.122	5.746	8.900	6.606	0,680	220º	3.880.938,64
2002	45.823	6.965	10.057	6.469	0,687	206º	4.286.171,63
2003	60.825	9.325	11.742	6.335	0,695	214º	4.585.405,26
2004	53.727	8.308	12.850	6.169	0,696	213º	5.282.954,02
2005	45.128	7.040	13.298	5.986	0,691	210º	5.978.558,86
2006	62.077	9.770	14.305	5.798	0,701	204º	6.325.312,89
2007	74.223	13.299	16.689	5.581	0,713	198º	7.025.409,55

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do FEE-Dados e Prefeitura Municipal de Campo Novo

A segunda entrevista foi com o Prefeito Municipal, que afirmou nunca ter ouvido falar do Programa Territórios da Cidadania. Participa das reuniões da Associação dos Municípios e do Corede. Diz acreditar no desenvolvimento local, mas não gosta do rompimento existente nos programas entre as administrações que se sucedem, pois bons projetos são deixados de

lado. Vê um conjunto de novos projetos privados ocorrendo no município, como a suinocultura, leite, frangos e produção de energia elétrica.

A terceira entrevista foi com o presidente de cooperativa que recebe e comercializa grãos em 12 municípios, tem moinho de trigo, 12 lojas com supermercados. É um dos principais empreendedores privados na área agro-pecuária, produz soja, milho, trigo, gado e tem uma granja de suínos em ciclo completo que já chegou a 10 mil unidades, atualmente está com 8 mil. Afirma sempre ter tido vontade de investir. Acredita que para desenvolver o lugar deveria vir alguma indústria grande, porém não acredita que isto possa ocorrer e sim que deva ser constituída a partir das forças endógenas. Quanto aos Territórios da Cidadania diz que já ouviu falar, mas não conhece. No tocante aos Coredes outras pessoas da diretoria participam das reuniões, ele não, afirma ser mais caseiro.

A quarta entrevista foi com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e que afirma ser participante dos processos de gestão social do município e região. Participa do Conselho Agropecuário do município através de reuniões mensais onde são discutidas as políticas públicas para o setor. Junto ao Corede participa só na votação das consultas populares, defendendo os assuntos relativos a agricultura e a saúde, nunca foi avisado de reuniões preparatórias onde as temáticas são decididas para irem à votações. Quanto ao Território da Cidadania tem recebido convite e participam através de uma diretora do Sindicato. Segundo ele para Campo Novo não veio nada, a discussão é boa. Não conseguiram priorizar seus projetos locais pela organização regional, por isso no ano de 2010 não participaram. Considera que há um problema de encaminhamento, parece que reúnem as pessoas para votar no que já estava definido e não propriamente para decidir.

As planilhas do estudo e a relação com a gestão social no município apresentaram a experiência dos Conselhos Municipais e as votações comunitárias do Corede, nos demais casos a gestão é monológica, inclusive na constituição do PPA.

O município de Coronel Bicaco, conforme informação cedida pela Secretaria de Planejamento, teve seus primeiros moradores por volta de 1724, na costa do Guarita, hoje em dia chamado Distrito de Campo Santo. Foi oficialmente instalado em 1964. Possui uma área de 494,64 km<sup>2</sup>. A base da economia do município é a agricultura e a pecuária, destacando-se a indústria da erva-mate.

A variação negativa de população no período de 2000 a 2007 foi de 6,66%, número 405 de crescimento populacional, entre os 496 do estado. Nos anos estudados, o PIB anual recebeu um aumento de 118,26% e o orçamento realizado de 135,69%. Em relação ao Índice

de Desenvolvimento Socioeconômico cresceu 88 posições no Estado, demonstrando um desempenho favorável (TAB 3).

Tabela 3 - Dados sociodemográficos e econômicos de Coronel Bicaco, RS

Ano	PIB Anual (mil)	Pib/percapita Anual	Pib/percapita (RS)	Habitantes	Idese	Idese RS Ordem	Orçamento Realizado
2000	49.772	5.954	7.978	8.435	0,657	258°	4.082.075,72
2001	57.154	6.944	8.900	8.381	0,671	243°	4.254.272,86
2002	55.704	6.876	10.057	8.311	0,691	198°	4.893.835,23
2003	99.719	12.512	11.742	8.234	0,708	179°	5.828.355,78
2004	83.350	10.634	12.850	8.157	0,702	194°	6.791.838,99
2005	51.933	6.739	13.298	8.063	0,678	239°	8.199.774,00
2006	87.961	11.612	14.305	7.970	0,713	173°	8.435.230,00
2007	108.631	13.798	16.689	7.873	0,723	170°	9.620.918,80

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do FEE-Dados e Prefeitura Municipal de Coronel Bicaco

Foram realizadas três entrevistas no município. A primeira foi com o agente administrativo que há 10 anos é responsável pela Secretaria de Planejamento. Afirma que até o presente não foram convidados para reuniões do Programa Territórios da Cidadania, porém participaram de uma carta consulta do MDA- PAC II, para aquisição de máquinas rodoviárias, onde em conjunto com Braga, Redentora e Coronel Bicaco, conseguiram ser contemplados com uma moto niveladora e uma retro escavadeira, o critério principal era os municípios pertencerem a um Território da Cidadania. Falta efetivar o processo para a chegada dos bens. Com relação ao Corede, afirma que a prefeitura participa e colabora na organização das votações. Quanto ao PPA é feito basicamente no papel atualmente. O povo não é acostumado a se reunir para discutir o orçamento e a ação pública. A Secretaria da Fazenda é quem constitui o plano.

A segunda entrevista foi com o Prefeito Municipal, que afirmou que as novas tecnologias na agricultura, plantio direto, desempregam muito. As oportunidades estão acabando. Quando os aposentados recebem movimentam o comércio. O jovem que se prepara durante anos, assim que formado vai embora “não vejo luz para isto”. O grande tem “comido” os pequenos que compra suas terras e se vão para a região calçadista do estado após passarem algum tempo pelos bairros e sem renda procuram novas alternativas. Criaram um fundo rotativo junto ao Sicredi para apoio à bacia leiteira, colaboram com encascalhamento também. Afirma, quanto ao desenvolvimento, dificuldades étnicas. Diz que a folha de pagamento da

Prefeitura está muito grande e que teve que demitir cargos de confiança. O valor agregado do município é muito pequeno. Já ouviu falar em Territórios da Cidadania, mas não realizou nenhum projeto.

A terceira entrevista foi com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que afirma participar dos dois conselhos municipais mais atuantes, saúde e agropecuária. Queixa-se que a prefeitura não compra dos produtores locais material para a merenda escolar. A participação via Corede é feita, mas é pouca a voz ativa, porque se traz os planos pré-estabelecidos, mas se organizam para votar na agricultura e saúde. Quanto ao Território da Cidadania, nunca ouviu falar. Diz que seria um sonho poder participar, “as pessoas sabem de seus problemas e poderiam muito ajudar”.

Na análise dos dados da matriz de apoio utilizada, como nos outros dois municípios, com relação à gestão social, há presença dos conselhos municipais e participação nas votações do Corede, as demais relações também podem ser classificadas como meros processos tecnoburocráticos e monológicos.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo procurou entender como as políticas de gestão social, concebidas por meio do Programa Territórios da Cidadania, acontecem na prática nos espaços sociais para os quais o este Programa foi concebido, a partir da análise de três Municípios escolhidos por conveniência: Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco, todos no Rio Grande do Sul. O foco principal foi averiguar que avanços a prática de gestão social, esta nova visão mais integrada de políticas públicas, tem produzido em termos de cidadania nos ambientes estudados.

A apresentação e o estudo sobre as diretrizes do Programa Territórios da Cidadania demonstram a importância da discussão da gestão social no processo de desenvolvimento das comunidades. As políticas e as grandes diretrizes estão bem formuladas, o problema se encontra na forma de participação e envolvimento das comunidades na implementação das mesmas nos respectivos locais. É possível ampliar e qualificar essas ações, mas são necessárias mudanças nos processos concretos de tomada de decisão, priorizando sempre os dois grandes objetivos, de redução da desigualdade e reequilíbrio ambiental.

O Território da Cidadania Noroeste Colonial, integrado por 34 municípios, de acordo com o portal oficial do programa, recebeu até 31 de dezembro de 2009, recursos da ordem de 356 milhões de reais que permitiram a execução de 65 ações. É importante salientar que nem

os municípios reconhecem estes valores e programas/projetos do ponto de vista dos Territórios da Cidadania e nem os próprios coordenadores do programa no TC-Norc, uma vez que afirmam que não têm participação na definição nem na execução das ações previstas nesses recursos. Percebe-se, portanto, que o colegiado deliberativo do TC-Norc e o articulador do território organizam sua atuação em torno o recurso específico (1,2 milhões em 2010) disponibilizado à sociedade regional para aplicar em ações de interesse da região.

No Município de Braga se demonstrou um desconhecimento do Programa apesar de ser item prioritário na aquisição de equipamento rodoviário que está sendo comprado conjuntamente com outros municípios. Não participam das reuniões do Território. As experiências de gestão social estão relacionadas a participação nos Conselhos Municipais e nas votações dos projetos do Corede, apesar de uma experiência anterior de gestão social com a Fundação Pedro Garcia, onde de forma associativa a comunidade produziu, comercializou e consumiu a partir de uma produção socialmente organizada.

Em Campo Novo, novamente aparece a pouca atenção ao Programa Territórios da Cidadania na atividade pública e privada, exceto o conhecimento pelo Sindicato Rural que inclusive tem acento nas reuniões do Território. Porém a afirmação de que não participaram no ano 2010, por discordarem dos métodos de divisão das verbas, demonstra a retirada destes do processo. Do ponto de vista da gestão social, os movimentos locais estão relacionados aos Conselhos Municipais e às votações do Corede. É importante também salientar o percentual da variação de habitantes 2000-2007, onde o município ficou em terceiro lugar no estado como município que percentualmente mais perdeu população, sendo 16,96%, ou 494º lugar da taxa média de crescimento populacional, entre os 496 municípios.

Quanto ao Município de Coronel Bicaco, repete-se o desinteresse pelo Território da Cidadania, apesar de também estarem adquirindo equipamentos onde é prioritário estar situado no território do Programa. Alguns traços de gestão social encontrados, também estão relacionados aos Conselhos Municipais e as votações da Consulta Popular organizadas pelos Coredes.

Os elos institucionais e as políticas dos municípios dos três casos estudados demonstram o baixo aproveitamento nas possibilidades de produção de projetos inovadores para o desenvolvimento socioeconômico, especialmente com relação ao Governo Federal e Estadual e demonstram também as relações internas de gestão social no processo, apresentando-se quase que exclusivamente através dos Conselhos Municipais. Há participação nas votações do Corede e as demais relações que se constituem, representam,

conforme Tenório (2003), modelos de gestão estratégica, onde a ação social é utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins, em que as pessoas têm autoridade formal sobre as outras, com a substância do comportamento tecnoburocrático.

O desenvolvimento local deve se dar por dentro de processos participativos nos quais a cidadania, de forma individual ou por meio de seus diferentes agentes na sociedade civil, em diálogo com o poder público e o mercado, propõe soluções planejadas em prol do local/regional (TENÓRIO, 2007).

Percebe-se de forma bem objetiva, a partir da análise desses três casos, que existe uma razoável distância entre a concepção e o planejamento de uma política pública voltada ao desenvolvimento das regiões e a conseqüente redução das desigualdades sociais no país e a efetiva prática que pressupõe uma verdadeira gestão social, que impõe o exercício da cidadania de um povo que vive em um determinado espaço territorial. Certamente poder-se-ia atribuir as causas deste distanciamento à problemas de desinteresse ativo da população, à falta de informações sobre os projetos e de como participar dos mesmo, à uma cultura que ainda preserva o individualismo em detrimento do coletivo e do bem comum, das estruturas tecnoburocráticas que coordenam os programas de política públicas, enfim, a uma série de fatores que certamente são pertinentes e que ajudam a explicar este *gap* mencionado.

Por fim, de outra parte, fica a pergunta de Putnam sobre as pessoas que vivem nessas regiões problemáticas, de não aprenderem absolutamente nada com sua triste experiência. Certamente elas devem perceber que sua situação seria melhor se todos cooperassem para o bem comum.

## **6. REFERÊNCIAS**

ALLEBRANDT, S. L. Multiculturalismo, narrativas identitárias e a gestão social do desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa do GPDeC**, 19. Ijuí, 2006.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In.: FISCHER, T. (org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: CASA DA QUALIDADE, 2002. p. 12-32.

FISCHER, T. *et al.* Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, outubro 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122006000500003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122006000500003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 13 de março de 2011.

- FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social: um conceito em construção. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9, 15-19 de junho de 2003, Salvador, Bahia. **Anais...**, UFBA, Salvador, 2003.
- FRANÇA FILHO, G. C. Definindo Gestão Social. In.: SILVA JR., J. T.; MÂSIH, R. T. (org) *et al.* **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- MDA. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. **Documento Institucional N° 3.** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Novembro de 2005.
- Territórios da Cidadania:** integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília: MDA, 2009.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- CARRION, R. ; CALOU, A. Pensar a Gestão Social em Terras de Padinho Cícero. In: SILVA JR, J. T. *et al.* **Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção.** Juazeiro do Norte: UFC/CARIRI, 2008. p. 15-19.
- SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate.** São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999. p. 55-66.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.
- Cidadania e desenvolvimento local.** Ijuí: UNIJUÍ, 2007.
- Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado:** ensaios de gestão social. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: UNIJUÍ, 2008.
- YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.