



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL COM GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO ENTRE BRASIL E ARGENTINA

Rural Territory Development with Social Management: an Exploratory Study Between Brazil and Argentina

RESUMO

O artigo tem como principal objetivo realizar um estudo comparativo entre as disposições normativas voltadas para a gestão social no âmbito dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina: Programa Territórios da Cidadania (PTC) e *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT), respectivamente. Parte-se da discussão de que a promoção do desenvolvimento territorial rural requer a participação de atores sociais em arranjos institucionais que visam à decisão conjunta de ações em prol do desenvolvimento. Tal dinâmica participativa deve ser norteadada pela gestão social, entendida como uma relação dialógica, no qual o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos participantes da ação. O estudo, de caráter exploratório, contou com a realização de pesquisas bibliográfica e documental. A análise dos dados foi realizada, a partir da seleção de critérios para avaliação de processos decisórios participativos, formulados por Tenório et al. (2008), sobretudo o *processo de discussão*, a *inclusão* e o *pluralismo*. Os resultados apontam que os programas pesquisados preconizam a diretriz participativa na condução das suas ações, com destaque para o caso brasileiro que dispõe de uma institucionalidade participativa em cada terreno. A ênfase no pluralismo dos atores sociais é percebida no programa argentino, ao contrário do PTC que elege como público prioritário à agricultura familiar. Ressalta-se, também, que enquanto na Argentina o destaque maior é concedido à competitividade local, no Brasil o enfoque principal é a superação da pobreza por meio do empoderamento da sociedade civil.

Thais Soares Kronemberger
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
thaiskron@yahoo.com.br

Cezar Augusto Miranda Guedes
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
cezar.eco@gmail.com

Recebido em 28/10/2013. Aprovado em 17/02/2014.
Avaliado pelo sistema blind review
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

ABSTRACT

The article has the principal objective of performing a comparative study between the normative dispositions related to the social management in the scope of rural territory development programs of Brazil and Argentina: Programa Territórios da Cidadania (PTC) and *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT), respectively. We begin with the discussion that the promotion of rural territory development requires the participation of social actors in institutional arrangements aimed at a joint decision of development actions. Such participative dynamic must be guided by social management understood as a dialogic relationship, in which the decision-making process is shared and agreed between the many participants of the action. The study, of exploratory character, included literature and documental research. Data analysis was performed based on the selection of criteria for the evaluation participative decision-making process formulated by Tenório et al. (2008), especially the discussion, inclusion and pluralism process. The results show that the researched programs preconize the participative directive in conducting their actions, with emphasis on the Brazilian case which features participatory institutionality in the deliberative process. The emphasis in pluralism of social actors is perceived in Argentinian program which, unlike the PTC which elects familiar agriculture as priority public. It is also noteworthy that, while in Argentina the highlight is granted to local competitiveness, in Brazil the main focus is overcoming poverty by means of empowering civil society.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial rural, gestão social, Programa Territórios da Cidadania, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

Keywords: Rural territory development, social management, Programa Territórios da Cidadania, Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

1 INTRODUÇÃO

Na última década do século XX as políticas públicas de desenvolvimento rural sofreram uma mudança de enfoque e de ordem político-institucional ao adotar

a perspectiva territorial como diretriz de suas ações e estratégias (ABRAMOVAY, 2005; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; FAVARETO, 2008).

O território é considerado um espaço com identidade, com um projeto de desenvolvimento concertado

socialmente. É percebido como uma construção social e não um espaço pré-determinado, “objetivamente existente” derivado de características físicas ou econômicas (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004). É uma unidade ativa do desenvolvimento, possuidora de recursos específicos e não transferíveis de um lugar para outro. São recursos materiais e imateriais, como um saber-fazer original, relacionado à história local. Portanto, o território não é apenas uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Neste sentido, ao considerar o território como um processo de construção social, o desenvolvimento territorial deve levar em consideração as múltiplas dinâmicas - econômicas, sociais, políticas e culturais – endógenas a cada território, relacionadas à sua história local (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

Somado ao aspecto multidimensional, o enfoque territorial do desenvolvimento requer a participação de múltiplos atores sociais pertencentes ao território na construção e no estabelecimento de ações em prol do desenvolvimento rural. Com isso, torna-se importante a organização dos atores rurais, em especial, os agricultores familiares, bem como o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010).

Para tanto, a institucionalidade participativa torna-se necessária na condução das políticas públicas, direcionadas para o desenvolvimento rural dos territórios, em razão de seu potencial em estabelecer o diálogo e a interação entre forças sociais na construção de ações pactuadas de desenvolvimento. Além disso, é capaz de promover a inserção de atores tradicionalmente excluídos do processo decisório junto ao Estado no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento que tragam benefícios para este público (COELHO; FAVARETO, 2008; DALLABRIDA, 2007; FAVARETO, 2009; FUNG; WRIGHT, 2003).

Desta forma, o funcionamento das instâncias de participação social deve seguir um modelo que priorize a participação horizontalizada, *de baixo para cima*, em detrimento de um modelo hierárquico, onde o esforço central é a resolução de problemas de forma pactuada, com a participação direta e substancial de segmentos sociais historicamente excluídos (FUNG; WRIGHT, 2003). A esta relação dialógica e participativa, onde o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos atores sociais denomina-se gestão social (TENÓRIO, 2008a). Como explica Tenório (2008a, p. 158), “o adjetivo social

qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação”.

Na perspectiva do tema abordado, o artigo realiza um estudo comparativo à luz da gestão social entre as disposições normativas dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina, a saber: Programa Territórios da Cidadania (PTC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT) conduzido pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária* (INTA) do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*.

Para tanto, utilizou-se dos critérios de avaliação de processos decisórios participativos na implementação de políticas públicas, formulados por Tenório et al. (2008), sobretudo a) o *processo de discussão* entendido como o debate de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública; b) a *inclusão* caracterizada pela inserção de atores individuais e coletivos, tradicionalmente, excluídos do processo de tomada de decisão e c) o *pluralismo* compreendido pela participação de múltiplos atores sociais - poder público, mercado e sociedade civil - na deliberação das políticas públicas.

O texto encontra-se estruturado em cinco seções, além desta introdução e da bibliografia. Na primeira seção discute-se a abordagem territorial do desenvolvimento rural, com destaque para as suas principais características. Na próxima seção, discorre-se sobre a temática da gestão social, com ênfase na sua perspectiva conceitual. A terceira seção dedica-se ao método da pesquisa, bem como descreve os programas de desenvolvimento territorial rural brasileiro e argentino. A seguir, são apresentados os resultados alcançados, por meio da análise das categorias e respectivos critérios que caracterizam a gestão social no âmbito dos marcos institucionais do PTC e PNADT. Por fim, são tecidas as considerações finais do estudo que apontam as principais diferenças e similaridades percebidas nos programas de desenvolvimento territorial do Brasil e da Argentina.

2 ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA BREVE DISCUSSÃO

Nos últimos anos a noção de território conquistou importância no debate sobre desenvolvimento rural e, especialmente, na condução das políticas públicas para esse setor em diversos países. No meio rural, a abordagem

territorial é encarada como uma perspectiva inovadora por renovar a concepção de desenvolvimento rural em virtude de seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009).

A partir de experiências pioneiras como, por exemplo, o Programa LEADER - Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais - da União Europeia, bem como propostas de organismos de cooperação internacional que adotaram o enfoque territorial como diretriz de intervenção, é possível perceber a convergência de alguns aspectos: a) não mais definir desenvolvimento rural como sinônimo de desenvolvimento agrícola; b) valorizar a vinculação do rural com o urbano e com mercados mais dinâmicos; c) enfatizar a inovação tecnológica; d) fomentar a realização de reformas institucionais, políticas descentralizadoras e fortalecimento dos governos locais; e) promover a concertação social e intersetorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Na América Latina, a abordagem territorial do desenvolvimento ganha sentido num contexto que durante décadas as políticas de intervenção no meio rural estavam integradas ao processo de modernização agrícola, que ficou conhecido como “revolução verde”. As ações eram dirigidas e orientadas aos agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente, nem integrar-se ao conjunto da economia pela indústria, comércio e serviços. Em oposição a esta política de desenvolvimento rural, direcionada para a especialização produtiva e à concentração fundiária, o debate sobre desenvolvimento local, de sistemas agrários e, também, de ações direcionadas para a diversificação das atividades econômicas ganhou espaço (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011; SCHNEIDER, 2010).

Assim, a partir da década de 1990, uma mudança de enfoque e de entendimento sobre o desenvolvimento rural foi valorizada, revitalizando o tema e construindo novas abordagens. Este cenário foi influenciado pelas transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram no âmbito do Estado e da sociedade, bem como nos enfoques dos próprios estudiosos sobre a temática. Com isso, políticas e programas específicos de desenvolvimento rural foram elaborados, com ações voltadas para o público da agricultura familiar e o apoio aos territórios rurais mais fragilizados (SCHNEIDER, 2010).

Neste sentido, na busca de novas alternativas para o meio rural, a abordagem territorial ganha destaque. As políticas de desenvolvimento territorial rural passam a valorizar o formato descendente que contemple as diferenças e especificidades locais, bem como reconhecem a importância do Estado como agente de desenvolvimento. Nesta perspectiva, ao considerar o território como unidade

espacial das políticas de desenvolvimento rural, busca-se conjugar rural-urbano e romper com a dicotomia entre áreas dispersas e aglomeradas, visando a beneficiar, sobretudo, as populações mais vulneráveis econômica e socialmente (MANZANAL, 2006).

Sobre a caracterização do enfoque territorial das políticas de desenvolvimento rural, alguns aspectos podem ser destacados: a) o abandono estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores, o que traz como consequências a redefinição das regiões rurais e a incorporação de atividades não agrícolas em praticamente todos os países da América Latina; b) a conceituação de território não apenas pelos seus limites físicos, mas pela maneira como ocorrem as interações sociais em seu interior; c) o rompimento da associação entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, ao ter como finalidade a redução da pobreza percebida pelo seu aspecto multidimensional; d) a valorização dos diversos atores e das organizações para a compreensão das situações localizadas (ABRAMOVAY, 2006).

Para tanto, um dos componentes considerados fundamentais na condução de políticas públicas territoriais rurais diz respeito à existência de institucionalidades participativas que possuam competências de influenciar o processo decisório no estabelecimento de ações de desenvolvimento para o território (LEITE et al., 2008; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

É no âmbito de arranjos institucionais de participação que ocorre a definição coletiva pelos múltiplos atores sociais de uma estratégia produtiva para o território, com a construção pactuada de projetos de desenvolvimento. Constituem, também, espaços públicos potenciais para a realização do trabalho em rede, permitindo a troca de informações e o estabelecimento de ações articuladas e coordenadas entre os atores pertencentes ao território (SUMPSI, 2006).

Soma-se a isso, que o “desenho institucional” destas instâncias participativas contribui para o envolvimento de segmentos sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório na reivindicação de ações e na construção de estratégias que tragam benefícios para a população do território (COELHO et al., 2006; COELHO; FAVARETO, 2008).

Contudo, apesar de estabelecidas as diretrizes para a condução das políticas de desenvolvimento territorial rural, dificuldades se fazem presentes nos países latinos americanos, incluindo Brasil e Argentina, em lidar com a mudança de paradigma contida neste enfoque. Percebe-se que há uma alteração no desenho das políticas e programas de desenvolvimento rural, mas esta não vem acompanhada de uma mudança institucional capaz de sustentar esta nova

perspectiva. É o que se denomina de “inovação por adição”, ou seja, a incorporação de novos temas onde antigos valores e práticas continuam a direcionar a atuação dos atores sociais (FAVARETO, 2006).

Sobre este ponto, é importante argumentar que o território enfrenta o desafio de se constituir como referencial de política pública. Trata-se de uma construção envolvendo Estado e sociedade, a fim de refletir os novos tempos de implementação de políticas, onde os espaços públicos de participação desempenham um papel central neste processo (MALUF, 2010).

3 GESTÃO SOCIAL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

A gestão social refere-se a um conceito em construção (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), com paradigmas ainda por serem definidos (DOWBOR, 2014).

Pode ser considerada uma abordagem relativamente nova, sendo utilizada em diversos contextos relacionados “aos atores sociais que a empregam; ao universo organizacional em que é exercida; às finalidades que pretende atingir por meio da gestão social ou, ainda, às características do processo de gestão a que se refere” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 61).

Contudo, segundo França Filho (2008), apesar da ausência de uma definição única de gestão social, é possível perceber alguns princípios comuns ao conceito, como a postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos, bem como a ênfase sobre a democratização das decisões e das relações, indicando a construção de uma nova cultura política que coloca em questão práticas personalistas e clientelistas.

No âmbito da Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS), o termo gestão social vem sendo utilizado como objeto de estudo na gestão de problemáticas sociais e ambientais que requerem uma visão intersetorial e interorganizacional, onde diversos atores, por meio de um processo democrático, compartilham interesses, visões e ações em um território (MENDONÇA; GONÇALVES-DIAS; JUNQUEIRA, 2012).

Neste sentido, a gestão social, ao ser definida como uma forma de governança democrática, torna-se capaz de promover o fortalecimento da democratização nas relações sociais, por meio da participação e do engajamento de múltiplos atores nas práticas que privilegiam o caráter dialógico da gestão (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Ao trabalhar a gestão social em políticas públicas no contexto das relações entre Estado e sociedade, busca-se chamar a atenção para o protagonismo da sociedade

nas etapas de elaboração, administração e avaliação de políticas. No caso brasileiro, este papel historicamente coube ao Estado, sendo a sociedade um ator coadjuvante nos processos de tomada de decisão política (PEREIRA; RIGATTO, 2011).

No caso das políticas de desenvolvimento territorial, pode-se dizer que a gestão social só adquire sentido quando “el conjunto de actores sociales y agentes de desarrollo de un territorio toman parte de manera efectiva y dinámica de todas las etapas y momentos de la gestión de su territorio” (GUIMARÃES; ARNS, 2008, p. 59). Ou seja, a gestão social promove a interação e a participação dos atores sociais pertencentes ao território como protagonistas do processo de desenvolvimento.

É partindo desta discussão que neste trabalho adota-se o conceito de gestão social como “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p. 697).

A gestão social é aqui entendida em contraponto à gestão estratégica, na medida em que esta última é voltada para ações do mercado pautada em interesses individuais e na relação competitiva dos indivíduos uns com os outros; “[...] o outro é o concorrente, deve ser excluído e o lucro é o seu motivo” (TENÓRIO, 2008b, p. 159). Na ação estratégica, monológica, um indivíduo atua sobre os demais para influenciar a continuação intencional de uma interação, sendo a linguagem apenas um meio de transmitir informações (TENÓRIO, 2008a). Por outro lado, a gestão social é determinada pela concordância, em que a solidariedade deve ser o motivo e o outro incluído. “Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo – o indivíduo, na gestão social, deve sobressair o diálogo – o coletivo” (TENÓRIO, 2008b, p. 159).

O conceito adotado encontra fundamento na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, representante da segunda geração da Escola de Frankfurt¹, pois é entendida como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, o indivíduo busca motivar o outro para que

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no evento VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroalimentares. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires, 2011. p. 1-20.

esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008a, 2012).

Ao privilegiar a racionalidade comunicativa, Habermas considera a argumentação como elemento basilar nas relações sociais, sendo entendida como um tipo de fala nos quais os participantes tematizam suas pretensões de validade e passam a recusá-las ou desempenhá-las por meio de argumentos. As ações comunicativas são aquelas que as atitudes dos participantes não são coordenadas por regras técnicas e pela eficácia, alcançando resultados egocêntricos, mas são realizadas por atos de entendimento, em busca de fins comuns (HABERMAS, 1987).

Neste sentido, a comunicação é compreendida como um tipo de interação social em que os objetivos das pessoas envolvidas ocorrem, por meio de um acordo racional, do entendimento mútuo entre as partes, proporcionado pela linguagem para o alcance do consenso (REPA, 2008). A linguagem só adquire relevância se permite estabelecer relações com o sujeito e o mundo pautadas em processos de cooperação e interpretação, no qual os sujeitos buscam um acordo sobre como coordenar suas ações e alcançarem seus propósitos (ARAGÃO, 1992).

A partir desta discussão, a gestão social é conceituada como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, nesse tipo de ação, o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008a, 2012).

Considera-se que é no âmbito do processo de tomada de decisão coletiva que a gestão social se desenvolve, tendo como base a inteligibilidade da linguagem e o diálogo entre os envolvidos na ação, na busca pelo bem comum alcançado por meio da prática republicana (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

4 MÉTODO DA PESQUISA

O artigo tem como principal objetivo comparar as disposições normativas dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina direcionadas para o enfoque da gestão social. Esta última será analisada com base na seleção de categorias e critérios de avaliação de processos decisórios participativos elaborados por Tenório et al. (2008).

A coleta de dados contou com pesquisas bibliográfica e documental sobre o Programa Territórios

da Cidadania (PTC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o *Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios* (PNADT) conduzido pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*.

Sobre os programas, é importante destacar a maior institucionalidade da estratégia de desenvolvimento territorial brasileira devido a sua característica de programa federal, cujas ações são estabelecidas a partir da integração de órgãos do Executivo federal (Ministérios e Secretarias). No caso argentino, o PNADT constitui um programa nacional do INTA, órgão estatal descentralizado e dependente do Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, direcionado para a condução de ações de inovação tecnológica e organizacional na promoção do desenvolvimento rural.

Sobre a coleta de dados, em relação ao PTC, os documentos pesquisados consistiram no decreto presidencial que institui o Programa, de fevereiro de 2008, bem como no decreto datado de março de 2009 que altera a redação de determinados artigos da legislação anterior. Também foram utilizados materiais elaborados pela SDT/MDA que compõem a *Série Documentos Institucionais*, direcionada para a apresentação dos conceitos centrais que norteiam a estratégia de desenvolvimento territorial, e a *Série Documentos de Apoio* que traduz os referenciais conceituais em métodos e técnicas de intervenção nos territórios.

Quanto ao PNADT, foram utilizados documentos referentes ao INTA, como o *Plano Estratégico Institucional 2005-2015* que contém as linhas de ação, estratégias de atuação e modelo de gestão do Instituto, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento rural. Também foram pesquisados materiais específicos sobre o PNADT, como o documento base que define as diretrizes, os objetivos, as principais linhas de atuação, as estratégias de intervenção e as dificuldades a serem enfrentadas pelo Programa. Também foram utilizadas as publicações elaboradas por pesquisadores do INTA que compõem a *Série Documentos de Trabajo*, em que são apresentados o referencial conceitual e as metodologias adotadas para intervenção nos territórios.

Os dados foram trabalhados, por meio de análise de conteúdo de grade fechada, o que significa que as categorias foram definidas, preliminarmente, considerando a literatura pertinente (VERGARA, 2010).

Desta forma, foram considerados os critérios e as categorias de análise para avaliação de processos decisórios participativos de Tenório et al. (2008), elaborados a partir

da relação entre o conceito de cidadania deliberativa de Habermas e os critérios de avaliação da participação cidadã, desenvolvidos pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB), presentes nos trabalhos de Castellà, Jorba, Martí e Parés.

A cidadania deliberativa em Habermas significa que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em *processos de discussão* (debate de problemas pela autoridade negociada na esfera pública), orientados pelos princípios da *inclusão* (participação de todos os atores sociais, em especial, aqueles tradicionalmente excluídos do processo decisório participativo), do *pluralismo* (multiplicidade de atores sociais com suas diferentes perspectivas), da *igualdade participativa* (isonomia do envolvimento dos diferentes atores sociais), da *autonomia* (apropriação indistinta do processo decisório pelos diferentes participantes) e do *bem comum* (bem estar social alcançado pela prática republicana).

Abaixo, no Quadro 1 apresenta, a partir da dimensão da *gestão social*, as categorias *-processo de discussão, inclusão e pluralismo* - e os respectivos critérios *- órgãos existentes, valorização cidadã e participação de diferentes atores* - elegidos para a análise dos dados desta pesquisa.

O *processo de discussão* é definido como o debate de problemas pela autoridade negociada na esfera pública. Requer igualdade participativa e é compreendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos. Tem por finalidade a busca de soluções aos problemas discutidos e dos argumentos expostos quanto às escolhas realizadas ao longo da discussão pelos participantes (TENÓRIO et al., 2008). Para análise desta categoria será considerado o critério *órgãos existentes*, entendido como a presença de instâncias decisórias participativas, como conselhos,

fóruns, colegiados, etc no âmbito do território para a realização do processo decisório participativo.

A *inclusão* é definida como a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e, principalmente, da participação daqueles atores tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas (TENÓRIO et al., 2008). Neste estudo será analisada pela *valorização cidadã* interpretada pela importância dada aos segmentos da sociedade civil mais vulneráveis nas estratégias de desenvolvimento territorial rural abarcadas pelos dois Programas.

Por *pluralismo* compreende-se a multiplicidade de atores sociais que, a partir de diferentes perspectivas, estão envolvidos no processo decisório das políticas públicas. Constitui a participação plural de diferentes segmentos sociais, não apenas daqueles grupos privilegiados que se mantêm no poder, mas dos diversos atores que estão envolvidos com as políticas públicas locais (TENÓRIO et al., 2008). Essa categoria será analisada pelo critério *participação de diferentes atores* que diz respeito à atuação de representantes do segmento empresarial, do poder público e da sociedade civil - nas ações dos programas de desenvolvimento territorial rural a serem pesquisados.

Importante considerar que a análise dos dados realizada em fontes secundárias, a partir de documentos institucionais, sem recorrer à pesquisa de campo, incorre numa limitação metodológica evidente, a de que não existem garantias de concretização das informações dispostas nos documentos. Contudo, a própria concepção de políticas e programas públicos constitui um argumento fundamental para que sejam compreendidos seus desenhos e expectativas (ZANI, 2012).

Em razão desta escolha metodológica, justifica-se a seleção neste estudo de algumas categorias de análise presentes no estudo de Tenório et al. (2008), pois os demais critérios de avaliação demandavam fontes primárias

QUADRO 1 – Dimensão, Critérios, Categorias e Detalhamento do Método da Pesquisa

Dimensão	Categoria	Critério	Detalhamento
Gestão Social	Processo de discussão	Órgãos existentes	Existência de uma instância de participação decisória.
	Inclusão	Valorização cidadã	Relevância da participação de representantes da sociedade civil.
	Pluralismo	Participação de diferentes atores	Atuação de múltiplos atores sociais no processo decisório da política.

Fonte: Tenório et al. (2008)

como, por exemplo, bem comum, igualdade participativa e autonomia.

Abaixo, são apresentados os programas de desenvolvimento territorial rural, PTC e PNADT, com destaque para os respectivos objetivos, estrutura de gestão, potencialidades e dificuldades percebidas.

4.1 Programa Territórios da Cidadania (PTC)

O PTC, de abrangência nacional, foi instituído em 2008, no âmbito da SDT/MDA, responsável pela “execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e à oportunidade de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do Brasil” (BRASIL, 2008b). É por meio da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável e da integração com órgãos do Executivo Federal – Ministérios e Secretarias - que o Programa busca implementar suas ações.

O PTC integra diversos ministérios para a implementação de suas ações – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social, dentre outros – sob coordenação da Casa Civil da Presidência República, o que confere legitimidade política ao programa (BRASIL, 2008b).

O objetivo central consiste em reduzir a pobreza rural por meio da universalização de programas sociais. Tal propósito reflete a seleção dos critérios para a delimitação dos territórios abrangidos pelo Programa: a) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); b) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária; c) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; d) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; e) maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica; f) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; g) maior organização social e pelo menos h) um território por estado da federação (BRASIL, 2008b, 2009b).

A gestão dos territórios é realizada por meio do *Comitê Gestor Nacional*, *Comitê de Articulação Estadual* e do *Colegiado Territorial*. O *Comitê Gestor Nacional* é composto pelos Ministérios integrantes do Programa e das Secretarias da Presidência da República, sendo responsável pela definição dos territórios atendidos, aprovação de diretrizes, organização das ações federais e da avaliação do Programa. O *Comitê de Articulação Estadual* é composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos indicados pelo governo do estado e por

representantes das prefeituras dos territórios. Tem como função o apoio à organização dos territórios, o fomento à articulação e a integração de políticas públicas, bem como o acompanhamento à execução das ações do Programa. Já o *Colegiado Territorial*, instância paritária, plural em sua composição, tem como função o planejamento e a execução das ações do território (BRASIL, 2009a).

Sobre o formato de planejamento e gestão do Programa, uma matriz de ações é elaborada pelo MDA e apresentada anualmente em cada território. A matriz contém um conjunto de propostas ou ações do governo federal, com informações sobre as metas físicas e financeiras dos respectivos territórios. Esta matriz de ações é apresentada nos colegiados territoriais, a fim de que suas ações possam ser debatidas e as prioridades definidas para o território. Após a discussão e deliberação do colegiado sobre a implementação das ações, cabe ao governo federal detalhar as matrizes de ações e realizar ajustes e complementações para a elaboração do Plano de Execução, instrumento de monitoramento e controle social da realização das ações pactuadas no território. O controle das ações do referido Plano pode ser realizado, por meio do Relatório de Execução, que contém o detalhamento das fases de execução física e orçamentário-financeira de cada território (BRASIL, 2009a).

Com a incorporação do enfoque territorial nas ações de desenvolvimento rural, Favareto (2010) avalia que houve uma transformação significativa na unidade de atuação das políticas públicas. Os investimentos financeiros para a área rural foram ampliados, bem como a escala de abrangência, do âmbito municipal para o intermunicipal, embora isso não tenha sido acompanhado por mudanças institucionais.

Araújo (2010), também, destaca que, nos últimos anos, a abordagem territorial do desenvolvimento rural permitiu a valorização pelo poder público das áreas rurais marcadas por debilidades econômicas e sociais, além de reconhecer a importância do envolvimento de atores sociais, tradicionalmente, excluídos da esfera pública, como: agricultores familiares, assentados rurais, quilombolas, indígenas. Outro aspecto a ser destacado é a participação de tais segmentos sociais em colegiados territoriais considerados instâncias decisórias que detêm influência no processo de aprovação e priorização das ações a serem desenvolvidas nos territórios, o que reforça o controle social e a prática deliberativa nas políticas públicas para este setor.

Contudo, entraves podem ser percebidos na implementação da abordagem territorial do

desenvolvimento, como a) a inexistência da dimensão da intersectorialidade nas ações dos territórios, o que acarreta a limitação do alcance da política, visto que as iniciativas acabam sendo direcionadas para atividades tradicionais entre os agricultores; b) a agenda dos colegiados territoriais não ultrapassa a gestão dos recursos do Programa, não sendo verificada a elaboração de planos e/ou projetos de desenvolvimento territorial rural como o principal componente da agenda destes espaços de pactuação; c) o baixo grau de institucionalização dos colegiados territoriais, inclusive, na elaboração de regimentos, estatutos e demais documentos afins ao seu funcionamento (FAVARETO, 2010).

4.2 Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT)

O PNADT constitui o programa de desenvolvimento rural, conduzido pelo INTA, órgão do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca* da Argentina, desde meados de 2006, e está inserido no eixo de atuação Extensão e Desenvolvimento Rural deste instituto (INTA, 2011b).

O PNADT tem como finalidade propiciar e aperfeiçoar a inovação tecnológica e organizacional nos territórios rurais, o desenvolvimento das capacidades dos atores sociais e o fortalecimento da competitividade sistêmica local e regional no âmbito da equidade social e da sustentabilidade ambiental (INTA, 2011a).

O Programa adota a inovação como um dos seus eixos centrais para a promoção do desenvolvimento rural, sendo compreendida pelos aspectos científicos, tecnológicos, organizacionais, institucionais, financeiros e comerciais que promovam a criação ou melhoramento de produtos e processos para o desenvolvimento econômico e social. Também são valorizadas novas formas organizativas, de informação, de comunicação, de financiamento e comercialização no apoio à reconstrução dos territórios rurais (INTA, 2011b).

Constituem objetivos do PNADT: a) propiciar o fortalecimento da organização dos produtores, por meio de trabalhos conjuntos que envolvam a população socioeconomicamente mais vulnerável; b) desenvolver e fortalecer redes de aprendizado tecnológico e de difusão de conhecimentos e inovações, pela participação, da identificação de prioridades e da busca de consenso com os atores locais; c) fortalecer e dinamizar os sistemas socioprodutivos locais com a finalidade de melhorar a produtividade; d) desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais que permitam

impulsionar projetos inovadores, fortalecer as bases sociais do desenvolvimento territorial (INTA, 2011b).

Para a realização de tais ações, o PNADT articula três eixos de atuação: a) *Inovação em Finanças e Mercado Rural* que possui como objetivo melhorar a competitividade do sistema agroalimentar, a fim de facilitar os processos de inovação pelo desenho e aplicação de tecnologias financeiras e comerciais (INTA, 2009a); b) *Inovação Tecnológica e Organizacional*, com o intuito de promover processos de inovação organizacional nos territórios, em virtude da debilidade dos processos organizativos dos atores (produtores familiares; pequenas, médias e grandes empresas; população rural e urbana situada em condições de pobreza) (INTA, 2009c); c) *Inovação Produtiva e Organizacional para a Equidade Social* que tem como finalidade fortalecer as políticas públicas direcionadas para a produção agroecológica urbana e rural (INTA, 2009b).

O trabalho nos territórios realiza-se sobre uma base de articulação com o governo nacional, estadual e municipal, organizações públicas e privadas e a sociedade civil na condução de ações para o desenvolvimento (INTA, 2007).

O Programa é conduzido pelo INTA e seus centros regionais ou provinciais. Suas ações são realizadas por técnicos deste instituto, presentes nas Agências de Extensão Rural e de outros organismos e instituições e, também, por organizações vinculadas ao desenvolvimento territorial nas regiões. A atuação do Programa conta com uma equipe regional e/ou provincial que terá a função de gestão dos projetos específicos e coordenação das ações no conjunto de localidades que abrangem os projetos territoriais (INTA, 2011a).

Atualmente, o PNADT encontra-se em processo de reformulação, porém é possível identificar alguns problemas e avanços desde a implementação das suas ações, reconhecendo as complexidades e interrelações dos desequilíbrios territoriais. Um dos destaques é que, nestes últimos anos, a adoção do enfoque territorial e das ações pelo Programa possibilitou a percepção dos níveis de exclusão e de desigualdade no meio rural² (INTA, 2008).

²A expressão "Escola de Frankfurt" surgiu apenas na década de 1950, após o Instituto de Pesquisa Social (IPS), que havia deslocado sua sede sucessivamente para Genebra, Paris e Nova York durante o regime nazista, retornou à Alemanha. O sentido da expressão "Escola de Frankfurt" foi moldado por alguns dos pensadores ligados à experiência da Teoria Crítica, em especial, aqueles que regressaram à Alemanha após a Segunda Guerra Mundial, e que tiveram posições de direção no pós-guerra, tanto no Instituto de Pesquisa Social (IPS) como na Universidade de Frankfurt. Horkheimer foi o principal representante da "Escola de Frankfurt", permanecendo na direção do Instituto após a sua reinauguração em Frankfurt como tornou-se reitor da Universidade. Em 1958, Theodor Adorno o sucedeu na direção do IPS (NOBRE, 2003, p. 8).

De acordo com a avaliação realizada por Argentina (2008), dentre os problemas a serem enfrentados pela PNADT, destaca-se: a) discrepância entre atores econômicos, coexistindo nos territórios produtores com débil inserção no mercado, setores empobrecidos muito vulneráveis e empresas de médio e grande portes bem capitalizadas; b) insuficientes condições para a implementação de institucionalidades participativas nos territórios, justificada pela precária organização e integração intersetorial, baixa participação social, frágil associativismo e limitada integração entre as estratégias de desenvolvimento rural; c) redução da população residente em pequenas cidades do interior, juntamente com a deterioração da infraestrutura física e social. Em diversas localidades, os problemas de infraestrutura e de logística (equipamentos e serviços locais) têm aprofundado os níveis de pobreza e o processo de migração rural-urbano; d) isolamento, caráter setorial e insuficiente das políticas públicas na Argentina, além da frágil articulação entre instituições e atores territoriais (INTA 2008).

5 RESULTADOS

Os resultados serão apresentados, de acordo com as categorias e respectivos critérios dispostos no Quadro 1, presente na seção dedicada ao método da pesquisa.

5.1 Processo de Discussão

No caso brasileiro, a política de desenvolvimento territorial, no que diz respeito à *existência de instâncias decisórias de participação*, reconhece como necessária a viabilização de canais de participação abertos junto à população com a finalidade de descentralizar o processo de discussão, formulação e decisão da política (BRASIL, 2003).

Também, é contemplada em sua estratégia de promoção do desenvolvimento territorial a “ampliação dos mecanismos de participação na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008b).

Desta forma, constitui parte da gestão do Programa o colegiado territorial, instância decisória participativa, de caráter paritário em sua composição, que exerce a função de planejamento e execução das ações do território. O plano de desenvolvimento territorial é definido neste espaço e constitui o instrumento de identificação das necessidades; pactuação da agenda e exercício do controle social (BRASIL, 2009a).

Denominado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, o plano de desenvolvimento

dos territórios contém um conjunto de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas em prol do desenvolvimento das localidades, sendo resultante de consensos compartilhados entre os segmentos da sociedade civil e do Estado (BRASIL, 2005b).

A estratégia de desenvolvimento territorial brasileira reconhece as institucionalidades participativas como espaços efetivos para o exercício da gestão social, viabilizando processos permanentes e transparentes de diálogo entre a sociedade civil e o Estado na formulação, gestão e controle social das políticas que incidem sobre os territórios (BRASIL, 2003).

Desta forma, a gestão social é considerada como um dos principais componentes para a promoção do desenvolvimento territorial, ao propiciar que a sociedade civil e o poder público, em um processo de co-gestão e compartilhamento de poder, estejam atuando desde a mobilização daqueles que necessitam estar envolvidos no território até o acompanhamento e controle social das ações pactuadas (BRASIL, 2005c).

No caso argentino, a participação dos atores é percebida como uma das diretrizes do desenvolvimento territorial rural, sendo reconhecida como instrumento para o desenvolvimento conjunto de ações, da troca de conhecimentos e experiências que contribuam para a manutenção do tecido social rural e fomentem a competitividade sistêmica dos territórios (INTA, 2011a).

As ações de desenvolvimento rural são conduzidas pelos técnicos do INTA em seus centros regionais, em conjunto com a coordenação dos projetos específicos de cunho territorial, por meio da ação da extensão rural. São realizadas audiências nas localidades e constituídos grupos de trabalho que cumprem o papel da articulação no estabelecimento de alianças e de ações cooperadas entre os diversos atores pertencentes ao território (INTA, 2011b).

O PNADT não prevê, em suas disposições normativas, a constituição de uma institucionalidade de cunho territorial. Compete às ações de extensão rural o papel de envolver e integrar os atores sociais na abordagem das demandas econômico-produtivas e, principalmente, no planejamento, desenho e implementação de projetos de desenvolvimento (INTA, 2011b).

Os projetos de desenvolvimento territorial partem de uma metodologia participativa “trabajando com y para la gente” (INTA, 2007, p. 15), com a finalidade de fomentar a cooperação, a co-gestão e a inclusão sócioeconômica de todos os atores locais e, também, construir espaços de concertação baseados em um

cronograma de atividades e em compromissos de recursos previstos nos referidos projetos (ARGENTINA, 2007).

De forma geral, assim como discutido em seção anterior, considera-se que a existência de uma instância decisória participativa constitui um dos componentes - chave para a condução da política de desenvolvimento territorial rural, sobretudo para a realização da discussão e pactuação de propostas entre Estado e sociedade, característico da gestão social, no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento para o território.

No caso brasileiro, a gestão social é disposta nas diretrizes da política de desenvolvimento territorial, sendo promotora do processo decisório entre Estado e sociedade no âmbito de institucionalidades participativas, como os colegiados territoriais. Já o programa territorial argentino não dispõe sobre a presença de um arranjo institucional de participação no âmbito territorial, sendo suas ações realizadas a partir do eixo da extensão rural. Compete aos extensionistas rurais formar grupos de trabalho e organizar audiências públicas, que possibilitem o envolvimento dos diversos atores sociais pertencentes ao território na discussão das problemáticas e construção de ações de desenvolvimento a serem implementadas.

5.2 Inclusão

No caso brasileiro, o PTC contempla, em sua estratégia de desenvolvimento territorial, além da ampliação dos mecanismos de participação social na gestão da política, a inclusão e a integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais (BRASIL, 2008b).

Além disso, constitui critérios de delimitação dos territórios neste Programa a maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária, bem como a maior concentração de populações quilombolas e indígenas (BRASIL, 2008a).

Segundo os documentos institucionais da política de desenvolvimento territorial, o fortalecimento da gestão social passa pela inserção do público prioritário da agricultura familiar, das populações tradicionais rurais e dos assentados da reforma agrária, bem como a sua ampliação e efetiva participação em instâncias territoriais para a prática da gestão social.

Em relação ao PNADT, a participação social constitui um dos elementos na condução da política de desenvolvimento territorial argentina, conduzida por uma metodologia de inclusão social dos pequenos produtores

e trabalhadores rurais, buscando promover a melhora das suas estruturas produtivas (INTA, 2011b).

Além disso, segundo preconiza o PNADT a solução dos problemas regionais passa pelo estímulo da sociedade em possuir um papel ativo e central, por meio de ações que incorporem “la concertación, la valorización de lo local y el fortalecimiento de las redes sociales y mejorando la infraestructura básica para aprovechar las oportunidades y potencialidades regionales” (INTA, 2011a, p. 6).

Dentre as ações esperadas no Programa, destaca-se o aumento do número de grupos e projetos produtivos participativos nas regiões que integrem produtores, jovens, mulheres, etc e o “incremento (construcción y sostenimiento) de nueva institucionalidad a partir del fortalecimiento del capital social y humano en los territorios asistidos” (INTA, 2011a, p. 12).

Importante destacar que além dos pequenos produtores e suas associações, o PNADT abrange distintos atores pertencentes ao território, como agroindústrias e produtores mais capitalizados, estabelecendo ações diferenciadas de acordo com a demanda de cada segmento (INTA, 2011b).

Portanto, percebe-se que ambos os Programas dispõem sobre a diretriz participativa em seus eixos de atuação, reconhecendo a importância da inclusão de segmentos sociais mais vulneráveis na condução da política de desenvolvimento territorial rural. Contudo, cabe ressaltar que, no caso brasileiro, o destaque maior é concedido ao público da agricultura familiar, diferentemente da estratégia de desenvolvimento territorial Argentina, que considera os pequenos produtores rurais economicamente fragilizados como mais um grupo a ser inserido nas linhas de ação do PNADT.

5.3 Pluralismo

A política de desenvolvimento territorial brasileira reconhece que os espaços instituídos para a prática da gestão social devem possuir caráter permanente de mobilização e comprometimento dos atores sociais representantes do poder público e da sociedade, tendo poder deliberativo e promovendo o efetivo envolvimento desses atores na implementação de ações em prol do desenvolvimento territorial (BRASIL, 2003).

Contudo, um dos objetivos da estratégia de apoio do poder público ao desenvolvimento territorial é apoiar a gestão e o fortalecimento institucional dos atores sociais, em especial, daqueles que representam os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e as populações tradicionais (BRASIL, 2005a).

Com isso, fica claro que o público prioritário do programa de desenvolvimento territorial brasileiro são os atores sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas, aqueles considerados mais vulneráveis e fragilizados, como os que representam a agricultura familiar. Soma-se a isso, que o PTC tem como principal eixo de atuação a “garantia de direitos sociais às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (BRASIL, 2008a, p. 2).

No caso argentino, de acordo com o enfoque traçado pelo PNADT, a perspectiva territorial requer o envolvimento e a inclusão dos múltiplos atores sociais, a fim de gerar “mayores oportunidades de empleo y un mayor equilibrio en la distribución del ingreso” (ARGENTINA, 2011a, p. 1). Na visão do INTA as ações de desenvolvimento do desenvolvimento rural pelo enfoque territorial partem “de la convocatória a todos los agentes del territorio” (INTA, 2004, p. 46).

Os segmentos que são abarcados pelo programa e as respectivas ações propostas para a promoção do desenvolvimento rural são: a) empresas médias e grandes - desenvolvimento de empreendimentos inovadores com aporte de capital e prestação de serviços altamente qualificados; b) pequenas e médias empresas - incorporação de tecnologia apropriada, busca e implementação de alternativas produtivas e associativas, de organização e de mercados; c) pequenos produtores minifundistas e produtores familiares - incorporação de tecnologia apropriada com a finalidade de iniciar empreendimentos produtivos comunitários e, por fim, d) setores excluídos e mais vulneráveis da sociedade - apoio à autoprodução de alimentos e microempreendimentos em pequena escala, incorporando ações de capacitação, organização e informação para a inserção no mercado (INTA, 2004).

De forma geral, percebe-se que, no caso brasileiro, o destaque maior é dado ao público da agricultura familiar, aos segmentos tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas e mais fragilizados economicamente. Isso pode ser explicado pelo objetivo do PTC em superar a pobreza no meio rural. Enquanto que no Programa argentino, múltiplos atores sociais, em especial, o segmento empresarial é foco também das ações da política territorial, visto que a finalidade maior do PNADT é a competitividade sistêmica local e a promoção de tecnologias organizacionais e comerciais para a promoção do desenvolvimento rural.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o objetivo deste estudo, em realizar uma comparação entre as disposições normativas dos programas de desenvolvimento territorial rural do Brasil e da Argentina, sob o enfoque da gestão social, distinções são percebidas a começar pelas finalidades de ambas as iniciativas.

Enquanto o PTC adota o enfoque da superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, o PNADT busca propiciar a inovação tecnológica e organizacional dos distintos atores sociais pertencentes ao território com ações direcionadas para o fortalecimento da competitividade do sistema agroalimentar e da inclusão produtiva para a equidade social. Tal enfoque do Programa argentino pode ser explicado pela sua institucionalização no âmbito do INTA que atua nessa diretriz, diferentemente do PTC cujas ações inserem-se na agenda política do governo federal de enfrentamento da pobreza.

Os resultados apontam que, no caso brasileiro, a gestão social é considerada um dos conceitos centrais da estratégia de desenvolvimento territorial, além de dispor sobre a institucionalização de espaços decisórios participativos, como os colegiados territoriais, que exercem influência no processo decisório da política de desenvolvimento rural.

Por outro lado, o Programa argentino não possui uma instância decisória participativa nos territórios, o que constitui uma limitação para a gestão social. A gestão do PNADT é realizada pelos centros regionais do INTA, em conjunto com a coordenação de projetos de desenvolvimento específicos abarcados pelo Programa, que adota metodologias participativas, por meio da constituição e da ampliação dos grupos nas localidades, com o envolvimento de múltiplos atores sociais – representantes de segmentos empresariais e da sociedade civil, incluindo jovens e mulheres, instituições públicas e privadas – na discussão sobre as problemáticas territoriais. Ressalta-se, neste caso, o papel atribuído à extensão rural na realização de ações em prol do desenvolvimento rural nos territórios.

Por fim, destaca-se que os resultados aqui apresentados constituem um dos objetivos específicos de um estudo maior dedicado à comparação entre os programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, com ênfase na gestão social. Contudo, reconhece-se que a incorporação de dados oriundos de pesquisa de campo em territórios abarcados pelo PNADT e PTC enriqueceria os resultados apresentados, confirmando e/ou reiterando as disposições presentes nos marcos normativos.

7 REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Ed.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 51-70.
- _____. Representatividade e inovação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. p. 1-9.
- ARAGÃO, L. M. C. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.
- ARAUJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. (Ed.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. p. 197-217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).
- ARGENTINA. Ministério de Agricultura, Ganadería y Pesca. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. **Aportes del proyecto integrado “innovación en finanzas y mercadeo rural”**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2009a.
- _____. **Aportes del proyecto integrado “innovación productiva y organizacional para la equidad social”**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2009b.
- _____. **Aportes del proyecto integrado “innovación tecnológica y organizacional”**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2009c.
- _____. **Centro regional la Pampa-San Luis**: plan tecnológico regional 2009-2011. Buenos Aires: INTA, 2011a.
- _____. **Enfoque de desarrollo territorial**: programa nacional de apoyo al desarrollo de los territorios. Buenos Aires: INTA, 2007. (Documento de Trabajo, 1).
- _____. **El INTA que queremos**: plan estratégico institucional 2005-2015. Buenos Aires: INTA, 2004.
- _____. **Programa nacional**: desarrollo de los territorios: la comunicación en los procesos de desarrollo territorial. Buenos Aires: INTA, 2008. (Documento de Trabajo, 3).
- _____. **Programa Nacional Desarrollo de los Territórios - PNDT**. Buenos Aires: INTA, 2011b.
- BONNAL, P.; DELGADO, N. G.; CAZELLA, A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. (Ed.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 35-60. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 14).
- BOULLOSA, R. F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa? In: RIGO, A. S. et al. (Ed.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2009. p. 63-92.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Território da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2008a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, 2005a. (Série Documentos Institucionais, 2).
- _____. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**: guia para planejamento. Brasília, 2005b. (Documentos de Apoio, 2).
- _____. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília, 2005c. (Série Documentos Institucionais, 03/2005).
- _____. **Revista territórios da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto**, de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. **Decreto nº 09**, de 23 de março de 2009. Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/129498/decreto-09>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CANÇADO, A.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Caderno EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: _____. **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. p. 25-46.

COELHO, V. S. et al. Foros participativos y desarrollo territorial em el Valle de Ribeira, Brasil. In: BENGUA, J. (Org.). **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural em América Latina**. Santiago de Chile: Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural; International Development Research Centre, 2006. p. 431-452.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 10, n. 18, p. 15-26, dez. 2008.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. LOS PROBLEMAS DEL MUNDO ACTUAL. SOLUCIONES Y ALTERNATIVAS DESDE LA GEOGRAFIA Y LAS CIENCIAS SOCIALES, 9., 2007, Porto Alegre, 2007. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 1-16.

DOWBOR, L. **Gestão social e transformação da sociedade**. Disponível em: <<http://dowbor.org/>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A. (Ed.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:**

avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. p. 81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. 1 CD-ROM.

_____. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2009.

_____. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: _____. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 15-46. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

_____. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural ao territórios da cidadania. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. MODELOS E GESTÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS, 3., 2008, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: IICA, 2008. 1 CD-ROM.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÁISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFCE, 2008. p. 27-38.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

GUIMARÃES, M. D.; ARNS, P. C. Marco referencial para apoiar el desarrollo sostenible de territorios rurales. In: SILVA, S. S.; GUIMARÃES, M. D. (Ed.). **Gestión del desarrollo sostenible em territórios rurales em Brasil**. San José: IICA, 2008. p. 55-66.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista**. Madrid: Taurus, 1987. v. 2.

LEITE, A. et al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Ed.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. p. 69-170. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 8).

- MALUF, R. S. Desenvolvimento territorial: os desafios para a construção de uma agenda nacional de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Ed.). **Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 11).
- MANZANAL, M. Regiones, territorios e instituciones del desarrollo rural. In: MANZANAL, M.; NIEMAN, G. (Ed.). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad, 2006. p. 32-50.
- MENDONÇA, P. M. E.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 391-408, set./out. 2012.
- NOBRE, M. Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, A. (Ed.). **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003. p. 7-19.
- PEREIRA, J. R.; RIGATTO, S. H. Gestão social de políticas públicas no contexto das relações entre estado e sociedade moderna. In: PEREIRA, J. R. (Org.). **Gestão social de políticas públicas**. Lavras: UFLA, 2011. p. 17-34.
- REPA, L. Jürgen Habermas e o modelo reconstrutivo de teoria crítica. In: NOBRE, M. (Org.). **Curso livre de teoria crítica**. Campinas: Papirus, 2008. p. 161-182.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2004. (Debates y Temas Rurales, 1).
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.
- SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 61-86.
- SUMPISI, J. M. Desarrollo territorial rural: relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. In: BENGGOA, J. (Ed.). **Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en America Latina**. Santiago de Chile: Centro latinoamericano para el Desarrollo Rural; International Development Research Centre, 2006. p. 86-110.
- TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008a.
- _____. **Tem razão a administração?: ensaios de teoria organizacional**. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: UNIJUI, 2008b.
- _____. Tem razão a gestão social? In: SEMINÁRIO DE GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO, 2., 2012, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CAPES, 2012. 1 CD-ROM.
- TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008. 1 CD-ROM.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2010.
- ZANI, F. B. O programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais pela ótica da cidadania deliberativa. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 181-206.