



**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](mailto: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.*

# COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: O CASO DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL

## Communication and Information in the Programa Territórios da Cidadania: the Case of the Território da Cidadania Noroeste Colonial

### RESUMO

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado pelo governo brasileiro em 2008, para expandir o acesso às políticas públicas, em especial, para as populações rurais excluídas. Para concretizar esse propósito, adotou-se um modelo de gestão social e dividiu-se o Brasil em unidades territoriais, dentre as quais o Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc). Neste artigo analisam-se os limites e as possibilidades da comunicação e da informação no TC-Norc, para compreender até que ponto os processos de discussão concretizam os objetivos institucionais do PTC. Primeiro foi realizado um levantamento bibliográfico sobre gestão social e comunicação, depois, entrevistaram-se pessoas envolvidas com o programa. A experiência do TC-Norc evidencia que o programa, de fato, possibilita à sociedade civil o exercício do seu papel político. No entanto, a existência de outros canais para disputar recursos públicos, a exclusão de importantes atores sociais e o desinteresse de entidades, são fatores que limitam a capacidade de transformar os interesses da população em projetos de desenvolvimento sustentável. Para que os debates territoriais concretizem os objetivos institucionais do PTC, representando os interesses da sociedade, é indispensável repensar o projeto de comunicação, possibilitando o uso dos meios.

Aline Benson  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
aline.benso@gmail.com

Sergio Luis Allebrandt  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
allebr@unijui.edu.br

Submetido em 28/10/2013. Aprovado em 18/02/2014.  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Fernando Guilherme Tenório

### ABSTRACT

The Programa Territórios da Cidadania (PTC) was created in 2008 by the Brazilian government in order to expand access to public policies, especially for the excluded rural populations. To fulfill this purpose, we adopted a social management model and divided Brazil into territorial units, among which is the Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-NORC). This article analyses the limits and possibilities of communication and information in the TC-NORC, in order to understand the extent to which discussion processes substantiate the institutional objectives of the PTC. At first, we conducted a bibliographic survey on social management and communication and, later, interviewed people involved with the program. The TC-NORC experience shows that the program does, in fact, enable civil society to exercise its political role. However, the existence of other channels to compete for public resources, the exclusion of important social actors and the disinterest of entities, are factors which limit the capacity of transforming people's interests in sustainable development projects. In order for the territorial debates to implement institutional objectives of the program, representing the society's interests, it is essential to rethink the communications project, enabling the use of media.

**Palavras-chave:** Territórios da cidadania, gestão social, processos de comunicação e informação, políticas públicas.

**Keywords:** Territories of citizenship, social management, information and communication processes, public policies.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil convive, nas últimas, décadas com importantes transformações nas relações entre sociedade civil, Estado e mercado. Se por um lado a globalização das economias e o capitalismo apresentam-se como elementos irreversíveis, nas sociedades contemporâneas, a cidadania é incorporada, nos espaços públicos, tendo a sociedade civil como um dos atores fundamentais no processo de gestão de políticas públicas.

Frente a este cenário, em que um amplo processo de democratização se instala no país, por meio da valorização de iniciativas associativas e da participação da sociedade civil organizada no estabelecimento de políticas públicas, faz-se necessária a reflexão em torno de conceitos de gestão que se apliquem aos espaços de atuação pública não estatal e não privada, portanto, de gestão social, que, por sua natureza, contrapõem-se aos modelos tradicionais voltados para interesses privados e de finalidade essencialmente instrumental.

Trata-se de uma inversão de prioridades em que a lógica instrumental, predominantemente, mercadológica é contraposta pela lógica substantiva, de modo que a participação de diversos atores sociais na elaboração de políticas públicas imprima novos sentidos nas relações de poder existentes na sociedade.

É neste contexto que se oportunizou o estudo do Programa Territórios da Cidadania (PTC), política pública federal, criada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no ano de 2008, com atuação integrada entre os diversos órgãos federais voltados à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações.

Objetiva-se neste programa promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais em territórios essencialmente rurais, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, que contempla a integração de políticas públicas, com base no planejamento territorial, a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas, a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania, a inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, e a valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

A reflexão parte da possibilidade do envolvimento de diferentes atores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas federais, apostando na democracia que pode ser constatada pelas iniciativas que fomentam a “[...] dinâmica política de auto-organização social”, cujo papel deve ser valorizado ao se apostar numa efetiva democratização da sociedade (FRANÇA FILHO, 2008, p. 30).

Os princípios da gestão social se voltam para a valorização de processos decisórios participativos, enfatizando, portanto, a democratização das decisões e das relações entre os atores, o que indica uma práxis social diferenciada em suas finalidades – que não são meramente econômicas, visto que este fator é o meio de atingir objetivos – demandando um novo olhar para os instrumentos que viabilizam o acesso às informações, frente aos desafios que se impõem por tratar-se de um conceito ainda recente.

A questão do acesso às informações possibilita a reflexão em torno da apropriação de técnicas e de tecnologias de comunicação que contribuam para o

alcance dos objetivos propostos no campo da gestão social. Produções em rádio, TV, estratégias de relacionamento com o público, instrumentos para a transmissão e recepção de conteúdos, passam a ser descobertos como uma forma de resgatar um dos direitos fundamentais no que se refere à cidadania: o direito à informação.

Destaca-se que, na era informacional, as análises sociais estão diretamente ligadas ao fato de que no mundo inteiro os novos dispositivos tecnológicos influenciam – e transformam – o modo como os sujeitos interagem e estabelecem relações sociais. Deste modo, os processos de comunicação revelam-se como elementos integrais de contextos mais amplos da vida social, estabelecendo-se um novo paradigma cuja análise é de fundamental importância para uma leitura das práticas de gestão social.

Considerando os conceitos de gestão social e de cidadania e tendo como foco de análise o PTC, propôs-se a seguinte questão de estudo: até que ponto os processos de comunicação no âmbito do Programa Territórios da Cidadania contribuem para a prática da gestão social no Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc)?

Objetivou-se descrever e analisar os processos de comunicação, transparência e publicização do PTC, verificando suas contribuições para a prática da gestão social no TC-Norc, visando aprofundar os conceitos de gestão social, cidadania deliberativa, desenvolvimento territorial, políticas públicas sociais e de processos de comunicação; identificar e analisar os processos de comunicação, transparência e publicização no âmbito do PTC e no TC-Norc; verificar como os gestores do programa percebem e utilizam os meios de comunicação na gestão do TC-Norc, analisando as suas contribuições para a transparência e publicização em práticas de gestão social.

Ao propor-se integrar estudos que analisem políticas públicas de inclusão social numa perspectiva conceitual contra-hegemônica (SANTOS, 1998), o pesquisador passa a assumir o desafio de explorar áreas do conhecimento, razoavelmente, recentes num cenário de pesquisa que tradicionalmente aborda o conhecimento no âmbito do “opressor”, tendo o “oprimido” como agente de segundo plano, talvez, incapaz de viabilizar o conhecimento necessário para as abordagens que se propõem estudar (FREIRE, 2005).

Desafiar a investigação social, que visa articular a ciência com ações sociais, representa uma realidade emergente, sendo a condição de sua existência o compromisso com os ideais de autonomia e de solidariedade política com as classes sociais historicamente excluídas (SANTOS, 2010).

O estudo do TC-Norc oportunizou esta integração entre ciência e ação social e política, uma vez que se destacam como objetivos a redução de desigualdades regionais e sociais e a promoção de condições dignas de vida das populações, tendo a cidadania como processo de emancipação dos sujeitos, sendo fundamental a diferenciação das ações sociais meramente paternalistas – o que muitas vezes leva a uma confusão de conceituação – das ações sociais efetivamente cidadãs que promovem o bem estar social com vistas à melhoria de sistemas produtivos territoriais.

A SDT/MDA definiu até o ano de 2010, 164 territórios sendo 44 Territórios Rurais e 120 Territórios da Cidadania. No Rio Grande do Sul existem sete territórios dos quais quatro são Territórios da Cidadania e três são Territórios Rurais. Em 2009 foi instituído o Território da Cidadania Noroeste Colonial (TC-Norc), composto por 34 municípios, abrangendo 373.369 habitantes, dos quais 99.695 vivem na área rural, o que corresponde a 26,70% do total. Possui 28.441 agricultores familiares, 967 famílias assentadas e duas terras indígenas.

Uma das características do noroeste colonial gaúcho é que, em detrimento de um processo de colonização tardia, os filhos de imigrantes europeus foram favorecidos na obtenção de terras para se estabelecerem nesta região e a dinâmica de desenvolvimento permitiu que estes grupos acumulassem capital econômico (ZARTH, 1997). O resultado deste processo é uma dinâmica econômica baseada na monocultura num contexto de desigualdades sociais, pois os povos indígenas, os pescadores, os pequenos agricultores e assentados da reforma agrária, que moram nesta região, foram historicamente excluídos social e economicamente.

Em decorrência dos interesses antagônicos destes grupos há uma diversidade de organizações sociais com visões que precisam ser debatidas e negociadas, buscando-se um consenso para a concretização de um dos objetivos básicos do PTC, que é a integração intergovernamental das políticas públicas.

Neste sentido, neste artigo debate-se sobre as possibilidades e os limites da comunicação e da informação no contexto de mobilizações, alianças e coalizões de diferentes grupos de interesse na constituição do TC-Norc, para compreender até que ponto os processos de discussão consolidam os objetivos institucionais do PTC.

O artigo está organizado, além desta introdução, de uma seção que aborda aspectos metodológicos e as categorias e critérios de análise adotados; duas seções desenvolvendo elementos teórico-conceituais sobre

gestão social, transparência e publicização e comunicação e informação; duas seções descrevendo o Programa Territórios da Cidadania e caracterizando o TC Noroeste Colonial; a seção que analisa os processos de discussão, comunicação e informação no TC-Norc; e, por fim, as considerações finais e referências.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

A pesquisa focou-se em dois processos básicos: os processos de comunicação, transparência e publicização em políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento local e o processo de gestão social. Fundamenta-se numa epistemologia crítica destacando a necessidade de um conhecimento da práxis social que questione as estruturas sociais, políticas e econômicas existentes.

Para Alves-Mazzotti e Gewandzajder (2004), o pensamento crítico preocupa-se com a superação das dicotomias entre saber e agir, sujeito e objeto, e ciência e sociedade, dando ênfase aos determinantes sociais e históricos da produção do conhecimento científico.

Diferente da ciência tradicional, que se apoia na objetividade e na neutralidade, o teórico crítico assume a condição de sujeito histórico que está inserido em processo igualmente histórico que o influencia, na busca da emancipação do homem por meio de valores como a solidariedade e a justiça social. Optou-se, portanto, por uma metodologia que privilegie o diálogo favorecendo o questionamento crítico e criativo do pesquisador.

Para orientar essas análises, diversos autores têm proposto matrizes compostas por categorias e indicadores, que se constituem em variáveis ou elementos intrínsecos aos conceitos de democracia deliberativa e presentes em diferentes graus nas práticas participativas dos espaços públicos de participação e deliberação. Tais matrizes constituem-se em instrumentos metodológicos, para orientar estudos teórico-empíricos na temática da democracia participativa, bem como para servir de lista de verificação para o processo de monitoramento ou observatórios de tais espaços e práticas.

Um grupo de pesquisa, vinculado ao Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona, desenvolveu uma matriz que consta de 46 aspectos organizados em 22 critérios e cinco eixos temáticos (PARÉS; CASTELLÀ, 2008; PARÉS; CASTELLÀ; JORBA, 2007). O Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Ebape/FGV, com base nos resultados de sua longa trajetória de estudos na área da gestão social e participação cidadã e tendo por base,

ainda, os estudos do IGOP, desenvolveu um modelo com 21 critérios organizados em seis categorias de análise (TENÓRIO, 2007, 2008b; TENÓRIO et al., 2010).

A proposta do PEGS foi construída, considerando os princípios conceituais de cidadania deliberativa que, na perspectiva habermasiana, significa que “[...] a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO et al., 2010, p. 2). No presente estudo utilizou-se apenas a categoria **processos de discussão**, que se fundamenta na teoria sobre o agir comunicacional de Habermas (1987), na qual a linguagem é fonte de integração entre os participantes de um processo decisório. Para Tenório et al. (2010, p. 2), “os processos de discussão ocorrem na esfera pública e pressupõem igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada”.

O Quadro 1 apresenta a categoria processos de discussão e os critérios de análise orientadores da presente pesquisa.

Para Habermas (2003), o estabelecimento de um processo democrático, orientado para a formação horizontal da vontade pública, prescinde de fluxos de comunicação que integrem sujeitos participantes da esfera pública, protegendo e garantindo a autonomia do mundo da vida<sup>1</sup>, incentivando o diálogo e a troca de significados que são do interesse da sociedade. Concorda-

<sup>1</sup>Refere-se aqui ao conceito de mundo da vida de Habermas, que envolve processos comunicativos de transmissão cultural, integração social e socialização, cuja reprodução requer instituições capazes de renovar e preservar as tradições, solidariedades e identidades. Tal dimensão institucional corresponde ao conceito de sociedade civil.

se com Tenório (2008a) que define o processo de tomada de decisões na gestão social como resultado de um consenso racional alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva, comunicativa e dialógica.

Comunicação e informação são duas categorias importantes que não estão explicitadas no quadro de análise, mas permeiam a leitura dos dados. Wolton (2010) entende que estas duas palavras expressam a luta pela emancipação política e pelas liberdades do homem. Neste sentido, informação será tratada como mensagem e a comunicação como a relação, a compreensão. Tal concepção é crítica, pois se sustenta na necessidade de resgatar o valor da emancipação na informação e na comunicação.

### 3 CONTEXTO DE URGÊNCIA DO DEBATE SOBRE GESTÃO SOCIAL

Rogers (2012) estudou a história das sociedades primitivas e igualitárias para compreender como elas foram suprimidas na medida em que os seres humanos passaram a se organizar em hierarquias de riqueza, status social e poder. No estudo mostrou-se que as hierarquias suprimiram regras igualitárias dos ancestrais primatas e foi uma adaptação necessária para a evolução humana diante do aumento populacional e da demanda por mais produção de alimentos. Para Brown (2009), em detrimento das revoluções que a humanidade promoveu, em nome da evolução, vive-se uma economia fundada no consumo de combustíveis fósseis, no carro como senhor da mobilidade e em produtos descartáveis.

Alperovitz et al. (2012, p. 42) afirmam que é urgente a criação de uma nova política global que reconheça que o crescimento, em seu sentido material, está situado numa

QUADRO 1 – Categorias de análise

Categoria	Critérios
<p><b>Processos de discussão:</b> Discussão de problemas pela autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como o espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.</p>	<p><b>Canais de difusão:</b> existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes</p>
	<p><b>Qualidade da informação:</b> Diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.</p>
	<p><b>Órgãos existentes:</b> Uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação de estruturas.</p>
	<p><b>Órgão de acompanhamento:</b> existência de um órgão de acompanhamento de todo o processo garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.</p>

Fonte: Adaptado de Tenório et al. (2010, p. 10).

sociedade e cultura e que estão elas mesmas situadas num planeta limitado. “The goal will be to create an economy that offers meaningful employment to all, that balances investments across the four types of capital to maximize well-being”.

De acordo com Stiglitz (2012), os níveis de desigualdade na América (EUA) são históricos desde a Grande Depressão. A crise de 2008, por sua vez, gerou 40% de desempregos e isso revela que o sistema político e econômico é injusto. O autor apresenta três teses sobre os sistemas político e econômico internacional. Primeiro, os mercados não estão trabalhando da maneira suposta. Segundo, o sistema político não corrigiu as falhas de mercado. Terceiro, os sistemas político e econômico são muito injustos.

Markets are supposed to be stable, but the global financial crisis showed that they could be very unstable, with devastating consequences. The bankers had taken bets that, without government assistance, would have brought them and the entire economy down. But a closer look at the system showed that this was not an accident; the bankers had incentives to behave this way (STILGLITZ, 2012, p. 16).

Movimentos como o *Occupy Wall Street* tornaram-se aliados de um movimento antiglobalização. Há a crença de que as mudanças são possíveis. O problema, entretanto, não é que a globalização seja má ou errada, mas os governos são insuficientemente dirigidos e em grande parte em benefício de interesses especiais. A interconexão entre pessoas, países e economias ao redor do mundo é o que o desenvolvimento que produz prosperidade, espalha miséria e pobreza. Este debate anima a construção de um modelo de gestão, baseado na capacidade de solução de problemas coletivos, diante das desigualdades das sociedades capitalistas contemporâneas.

#### 4 GESTÃO SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E PUBLICIZAÇÃO

A gestão social é um estilo gerencial que busca promover a integração de diferentes pontos de vista sobre questões públicas, por meio do diálogo entre cidadãos que procuram alcançar um consenso argumentativamente. Tal estilo é constitutivo de um processo deliberativo na perspectiva da política republicana de Habermas (1995). Cabe diferenciar as noções de política republicana e política liberal deste autor e o papel que cumpre o processo democrático no âmbito de cada concepção.

Para Habermas (1995, p. 40), na concepção liberal a política se esgota numa função de mediação e o papel

do processo democrático é ajustar o Estado ao interesse da sociedade que, segundo o autor, “[...] é um sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social”. O que se diferencia essencialmente na concepção republicana é que a função política do processo democrático é constitutiva na formação da sociedade, de modo que o Estado o mercado e a sociedade civil são guiados pela “[...] formação horizontal da vontade política, orientada para o entendimento ou para um consenso alcançado argumentativamente” (HABERMAS, 1995, p. 40).

Bobbio (1987, p. 30) elucida o significado de república, com base na definição ciceroniana do termo *res publica* - coisa do povo, interpretando povo como uma sociedade unida mais que por um vínculo jurídico, pela *utilitatis comunione*. Deste modo o autor associa as noções de público à democracia direta que se concretiza na assembleia de cidadãos – o processo decisório deve ser aberto e qualquer cidadão deve ter acesso a este mecanismo, a exemplo do que ocorria na ágora dos gregos. O processo democrático, no sentido republicano, concretiza-se, portanto, na esfera da publicidade. Em contraponto à esfera da publicidade, o autor explica a teoria dos *arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto, segundo qual o “[...] poder do príncipe é tão mais eficaz, e, portanto mais condizente com seu objetivo, quanto mais indiscreto está dos olhos do vulgo, quanto mais é à semelhança do de Deus, invisível”.

A invisibilidade de poder é característica do processo democrático liberal, espaço em que as decisões políticas são tomadas em gabinete secreto e não são publicizadas. A república democrática requer a visibilidade e o controle social por meio de fluxos de informações equitativos e transparentes. Na concepção de um moderno Estado de direito, a publicação de atos e documentos reservados é o que legitima o poder, e tais práticas comuns em governos totalitários jamais desaparecem, pois ainda existe “[...] ocultamento através da influência que o poder público pode exercer sobre a imprensa, através da monopolização dos meios de comunicação de massa, sobretudo através do exercício sem preconceitos de poder ideológico”. Deste modo, a ideologia cumpre papel de “[...] cobrir com véus as reais motivações que movem o poder” (BOBBIO, 1987, p. 30-31).

A gestão social é, neste sentido, uma modalidade de gerenciar políticas públicas que se concretizam, ao promover o diálogo entre o poder público, a sociedade civil, o Mercado e uma pluralidade de atores que estão interessados em discutir e resolver assuntos públicos

cujo *status quo* é inadequado. Assim, a informação e a comunicação devem 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.

Autores como Cançado (2008), Fisher (2006), Tenório (2008a, 2008b, 2008c) e Tenório et al. (2010), desenvolvem pesquisas teóricas e práticas sobre gestão social e revelam os desafios da sua operacionalização. Um processo gerencial dialógico com o compartilhamento de autoridade decisória envolve a diversidade de poderes espacialmente localizados. As relações, entre os atores sociais, neste caso, são plenas de tensões geradas por interesses antagônicos, divergências, grupos de interesse mais ou menos articulados. Ao buscar soluções específicas, em seus contextos sociais, os recortes territoriais mais amplos são negligenciados e os projetos de desenvolvimento se restringem aos interesses de grupos específicos e melhores articulados na esfera local.

## 5 COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO

A constituição de 1988 explicita o acesso à informação como um direito a ser utilizado em prol da coletividade. Entretanto, de acordo com Santos (1987), o Brasil é um país marcado pelo distanciamento social, geográfico e político entre os cidadãos. A inclusão de novos atores no cenário de participação política deve levar em consideração que “Estar na periferia significa dispor de menos meios efetivos para atingir as fontes e os agentes de poder, dos quais se está mal ou insuficientemente informado” (SANTOS, 1987, p. 92).

Bons programas de rádio e de televisão requerem apoio técnico e investimentos, favorecendo os grupos de interesse com mais poder aquisitivo; o analfabetismo desfavorece a periferia acentuando as disparidades culturais e o conhecimento acerca de temas como a política, a economia, etc. Deste modo,

[...] a informação fabricada é econômica e geograficamente concentrada. Dispondo de exclusividade dos canais de difusão, os responsáveis pela informação descem até os indivíduos, ao passo que estes não podem fazer subir suas aspirações até eles. Essa desigualdade é tanto econômica e social quanto geográfica. Quanto mais longe dos centros de poder, mais difícil é fazer ouvir a própria voz (SANTOS, 1987, p. 92).

Peruzzo (1998) destaca que os movimentos populares brasileiros que, historicamente, estão ligados a diferentes esferas, como aos bens de consumo coletivos; às questões da terra; relacionados às condições gerais de vida; motivados por desigualdades culturais; sobre questões trabalhistas; direitos humanos; ou vinculados a outros problemas específicos; possuem uma trajetória de organização, onde os integrantes propõem, debatem, têm voz ativa nas decisões de trabalho. No seio destes movimentos, revelou-se a insatisfação com as restrições à liberdade de expressão dos meios massivos e criaram-se meios alternativos dos setores populares, não sujeitos ao controle governamental ou empresarial.

No contexto de uma comunicação popular e alternativa, Peruzzo (1998) menciona duas correntes de pensamento, uma que concebe a comunicação popular como revolucionária e que se concretiza em meios alternativos de comunicação, contrapondo-se à mídia de massa; e outra que defende a democratização dos meios comunicacionais e da sociedade, não se opondo à comunicação de massa.

A prática da comunicação popular é fundamental para a socialização de informações, a conscientização e a mobilização de determinadas populações em torno dos problemas vivenciados em comum e pode caracterizar-se pelo baixo custo e pela simplicidade de manipulação, dando o acesso a qualquer indivíduo, mesmo que desprovido de um conhecimento técnico e específico; também, pela diversificação que vai desde uma música, um tipo de festa e de celebração, até jornais e rádios comunitários.

Os processos de comunicação pelo viés da cidadania evidenciam-se mais precisamente no contexto dos estudos latino-americanos. Autores como Canclini (1998) e Martin-Barbero (1997) priorizam o enfoque entre comunicação e cultura, desviando o foco exclusivo nos meios comunicacionais e privilegiando as mediações da recepção. Estes estudos têm como laboratório de análise as comunidades de países considerados subdesenvolvidos e que foram colonizados por países Europeus como a Espanha e Portugal, carregando, ainda, as heranças políticas como uma base de alianças informais e “relações rústicas de força e caudilhos que continuam guiando as decisões políticas”. Mesmo diante de um regime de representatividade constitucional, a governabilidade de tais sociedades, ainda, carece de coesão social e da modernização da cultura política (CANCLINI, 1998, p. 25).

Há dois aspectos pontuados por Canclini (1998), o primeiro está relacionado à emergência de reivindicações

culturais e relacionado à qualidade de vida que suscita um espectro diversificado de órgãos porta-vozes, como os movimentos sociais que se fragmentam e tornam-se cada vez mais difíceis de totalizar. O segundo é de que a eficácia desses movimentos depende de uma reorganização dos espaços públicos e de um sistema de expressão que amplie os poderes locais, que dê voz à sociedade ecoando nos meios eletrônicos de informação a agenda de problemas relacionados ao bem comum. Ainda, para o autor, “[...] o massivo deixa de ser um sistema vertical de difusão para transformar-se em expressão amplificada de poderes locais” (CANCLINI, 1998, p. 288).

Para Thompson (2011), os meios de comunicação de massa são importantes para o campo da política, primeiro, porque o conhecimento que o cidadão tem de líderes políticos e de suas políticas é resultado da recepção de formas simbólicas mediadas pela mídia. São notícias que circulam nos jornais, nas rádios, na televisão, etc. Segundo, que o conhecimento acerca dos acontecimentos que se desenvolveram em espaços remotos é resultado de notícias que circulam em diferentes meios aos quais se têm acesso.

A relação entre comunicação e esfera pública é fundamental para a análise da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas. Quando tratados com transparência, os fluxos de comunicação possibilitam legitimar os processos decisórios. Os meios de comunicação de massa, a emergência da web e a proeminência de veículos tradicionais como o rádio podem ser cruciais para a valorização de práticas comunicativas que destacam os interesses da sociedade.

## **6 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA (PTC)**

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado pelo Governo Federal em 2008. O PTC 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). Este 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 (BRASIL, 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 (BRASIL, 2009).

O PTC, considerando a experiência do programa dos territórios rurais, adotou explicitamente o enfoque territorial do desenvolvimento. 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.

[...] 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 (BRASIL, 2005, p. 7).

Assim, amplia-se o conceito de desenvolvimento rural, integrando aí, também, o “urbano” dos municípios essencialmente rurais. Para tanto, na concepção da política entende-se 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 (BRASIL, 2005, p. 8).

O PTC adotou a gestão social e com isso o Governo Federal pretende 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” (BRASIL, 2005, p. 11). Ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre, e estas interações devem gerar condições para uma relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento.



A definição dos objetivos de comunicação do PTC refere-se às intenções da política de desenvolvimento rural, adotada pela SDT/MDA, com relação às mudanças institucionais que a estratégia requer. Consideram-se condições básicas para a Gestão Social dos territórios a participação, a organização, o planejamento, a articulação e o controle social, sendo a informação e comunicação suportes essenciais à gestão social.

Este modelo participativo se torna altamente exigente em relação à qualificação dos atores envolvidos, tanto dos agentes públicos como da sociedade civil. Entre os múltiplos aspectos que este processo demanda, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para qualificação dos atores. A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural (BRASIL, 2010, p. 3).

Em termos de cobertura do PTC, em 2008, foram criados 60 territórios baseando-se nos 164 Territórios Rurais já existentes. Em 2009, os Territórios da Cidadania foram ampliados para 120. No Portal Territórios da Cidadania, os dados básicos, ainda, referem-se a estes 120 territórios, com as informações das ações executadas até 31 de dezembro de 2010. No entanto, no Sistema de Informações Territoriais (SIT), que está em processo de atualização, podem-se encontrar informações relativas aos 164 Territórios Rurais, aos 120 Territórios da Cidadania e a 77 Pré-Territórios. Assim, totalizam-se 241 territórios apoiados pelas políticas públicas numa visão territorial.

No Rio Grande do Sul existiam, em 2012, sete Territórios, originariamente constituídos como Territórios Rurais. Quatro deles constituíram-se a partir de 2009 como Territórios da Cidadania: Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial, Região Central e Zona Sul do Estado. Os outros três permanecem como Territórios Rurais: Missões, Alto Uruguai e Centro Serra. Além desses, existem, ainda, cinco Pré-Territórios: Pinhão e Erva Mate; Pacto Novo Rio Grande; Centro Sul; Pampa e Fronteira Noroeste.

Dessa forma, considerando estes 12 territórios, 282 municípios gaúchos (56,8%) participam desses programas, correspondendo a 70% da área do estado, 37% da população total e 60% da população rural. O conjunto dos territórios conta com 244.268 estabelecimentos da agricultura familiar, 9.216 famílias assentadas, 12.224 pescadores, 172.068 pessoas em situação de extrema pobreza. Situam-se, ainda, nesses territórios 57 quilombolas e 24 terras indígenas.

## 7 TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL (TC-NORC)

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 1). Existem quatro públicos especiais no TC-Norc: os pescadores, nos municípios de Vista Gaúcha, Barra do Guarita, Derrubadas, Tiradentes do Sul, Esperança do Sul e Crissiumal; os indígenas, nos municípios de Tenente Portela, Miraguaí, Redentora, São Valério do Sul e Inhacorá. Por fim, os assentados e reassentados da reforma agrária que se localizam em Redentora, Braga, Coronel Bicaco, Santo Augusto, Chiapeta, Catuípe, Jóia e Cruz Alta.

A região noroeste colonial constituiu-se de um processo de colonização tardia no início do século XX, em que os filhos ou famílias das primeiras colônias de imigrantes europeus ocuparam a região das matas, onde viviam os índios e as populações caboclas, que exploravam a madeira e a erva mate. O processo de ocupação e povoamento da região, conforme relata Zarth (1997), levou à hegemonia dos colonos imigrantes europeus, em detrimento dos povos nativos (índios e caboclos), excluídos do processo de apropriação privada das terras e empurrados para as últimas reservas de terras públicas ou para fora da região do Estado. Brum e Müller (2008) narram que a região noroeste colonial foi conhecida como a “segunda colônia” e, até os anos de 1950, viveu a fase pré-moderna, com base numa agricultura de subsistência.

A partir de 1950, o processo de modernização da agricultura que se iniciou no Brasil acarretou mudanças substanciais na economia dos municípios do noroeste colonial. Para Brum (2003), a modernização conservadora da agricultura foi alavancada pelo governo federal da época que ofereceu incentivos desde a aquisição de máquinas, implementos e insumos até a formação da lavoura e custeio, armazenagem e comercialização. A agricultura familiar que, até então, foi o esteio da economia regional cedeu espaço para as propriedades rurais mais extensas, com foco no cultivo da oleaginosa soja.

As transformações nas bases econômicas da região e as respectivas condições históricas que dificultaram o acesso à propriedade privada levaram à vulnerabilidade dos povos indígenas, agricultores familiares e pescadores. Em decorrência disso, a insatisfação das pessoas excluídas socialmente demandou a organização de atores em prol de questões sociais, que reivindicam melhores condições de vida e acesso ao capital

econômico e tem experiências importantes na formulação de alternativas para o desenvolvimento.

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais, O Movimento dos Sem terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) e o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB) são organizações sociais que existem neste território. Há mais de 30 cooperativas na região que são ligadas às atividades leiteiras, cadeias de grãos, fruticultura e produção de embutidos.

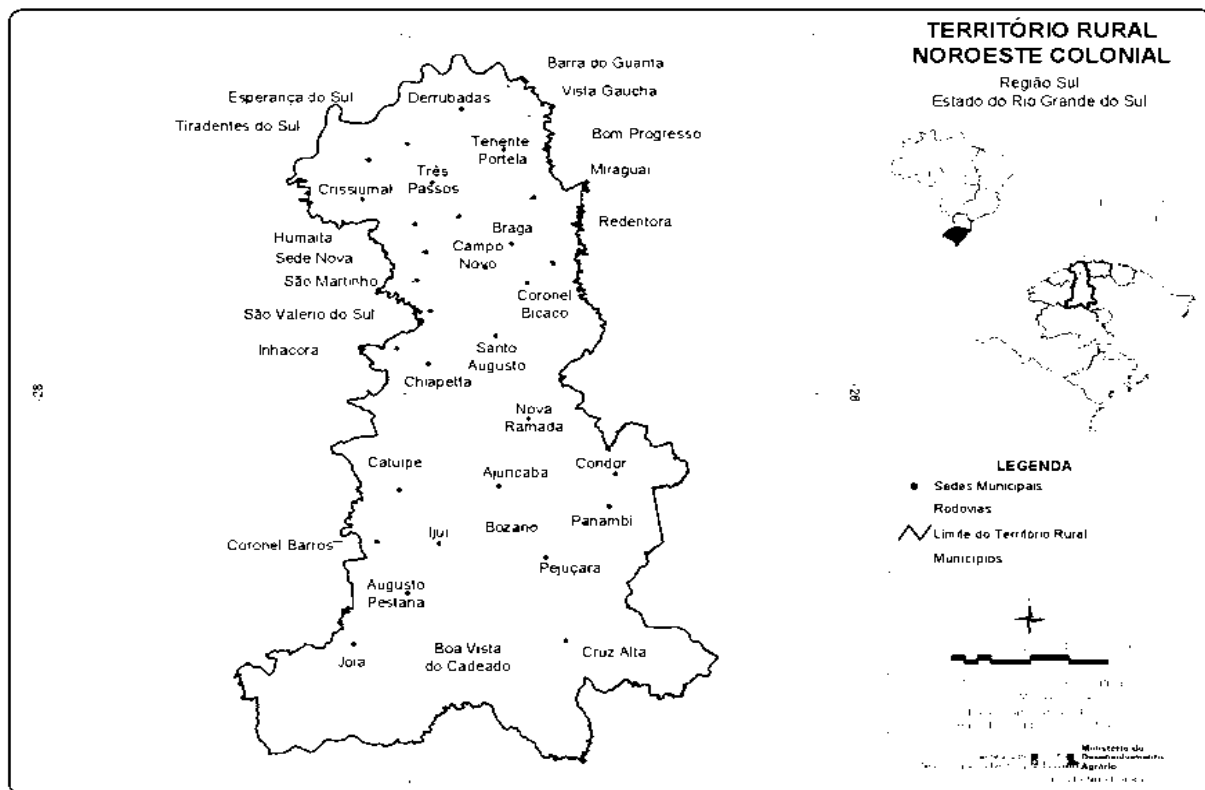
Os Coredes<sup>2</sup> possuem uma experiência de vinte anos de discussão e promoção do desenvolvimento. A composição do TC-Norc foi definida pelo MDA com base em critérios que não consideraram a dinâmica

de organização da sociedade gaúcha. Assim, os 34 municípios que o integram pertencem a três Coredes: o Corede Celeiro, com seus 21 municípios; 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 à configuração das Regiões Funcionais de Planejamento (RFP) do estado. 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, em contradição, portanto, a um dos objetivos básicos do programa, que é a integração das políticas das três esferas governamentais brasileiras.

Os meios de comunicação da região noroeste colonial, também, são atores importantes. O rádio, inclusive, tem penetração superior aos outros meios

<sup>2</sup>Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), existentes desde 1991 e reconhecidos oficialmente pela Lei estadual 10.283 de 17 de outubro de 1994, correspondem a fóruns de discussão e deliberação a respeito de políticas e ações com enfoque regional. Atualmente o estado do Rio Grande do Sul possui 28 Coredes. A esse respeito veja Allebrandt (2010, 2011).



**FIGURA 1** – Mapa de Localização do TC-Norc e seus 34 municípios

Fonte: Plano... (2013)

como a televisão, o jornal e a própria internet. Com o advento das tecnologias da informação e da comunicação, este veículo foi incorporado aos meios digitais. Além disso, assume a importância de levar as informações às cidades e, principalmente, ao interior, onde há a cultura do rádio AM. Os agricultores acompanham o preço dos produtos agrícolas, as notícias dos sindicatos, os convites para reuniões e encontros. De acordo com os dados do Ministério das Comunicações, há 53 emissoras de rádio, distribuídas entre os 34 municípios, sendo 12 AM, 20 FM e 21 comunitárias. Também circulam 25 jornais e há duas sucursais de emissoras de televisão.

A importância da participação destes e de outros atores nos processos de discussão do TC-Norc parece indiscutível, mas é fundamental avaliar até que ponto o programa estabeleceu o empoderamento e controle social por parte das organizações da sociedade civil que há muito tempo reivindicam por reformas no modelo de desenvolvimento e que podem estar excluídas do debate. Um programa que visa promover a cidadania não pode ignorar que o debate sobre o desenvolvimento é anterior à implantação do PTC.

### **8 PROCESSOS DE DISCUSSÃO: COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA NOROESTE COLONIAL**

Com o objetivo de concretizar os seus objetivos institucionais na perspectiva da cidadania deliberativa o PTC opera em três instâncias de gestão. A primeira instância é o comitê gestor nacional que tem como atribuições aprovar diretrizes, organizar as ações federais, adotar medidas para execução do programa, avaliar o programa, mobilizar atores federativos, definir novos territórios. A segunda instância é o Comitê de Articulação Estadual que deve apoiar a organização e mobilização dos colegiados, apresentar ou articular ações para o programa e acompanhar a execução, fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios, apresentar sugestões de novos territórios e auxiliar na divulgação do programa. A terceira instância é o colegiado territorial (Codeter), formado por representantes das três esferas de governo e da sociedade em cada território.

A composição do Codeter deve ser paritária e as principais atribuições são elaborar ou aperfeiçoar o plano de desenvolvimento do território, promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, contribuir para qualificação e integração de ações, ajudar na execução das ações, identificar ações para serem priorizadas no

atendimento e exercer o controle social do programa e dar ampla divulgação sobre as respectivas ações.

Por meio desta estrutura de gestão, o governo federal oferece, anualmente, uma matriz de ações que deve ser debatida em plenária no território. Com base nas deliberações, constrói-se um plano de execução. Cada território tem conselhos específicos, formados considerando um articulador que é contratado pelo MDA e desempenha um papel burocrático e político e pode interferir nos rumos da organização territorial. Por ser o elo da gestão federal com a unidade territorial, o articulador simboliza um canal de comunicação entre as organizações civis e institucionais que compõem o território.

Deve constar na estrutura organizacional do Codeter a plenária que é o espaço aberto a todas as entidades voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável. O Codeter do TC-Norc obedece aos critérios estabelecidos pelo programa e é formado por um núcleo dirigente, um núcleo técnico e por setoriais.

O núcleo dirigente representa a institucionalidade do território e tem como principais funções coordenar as ações do Codeter, acompanhar as ações da entidade executora, fortalecer as articulações, entre as entidades do território, propor eixos orientadores para os projetos a serem homologados pela plenária e acompanhar a prática dos planos e projetos territoriais garantindo a efetivação das decisões da plenária. O núcleo técnico deve dar apoio ao núcleo diretivo, em suas respectivas áreas de ação, elaborar propostas de trabalho e apresentá-las à plenária e auxiliar na elaboração e adequação de projetos aos editais. Por fim, os grupos setoriais devem subsidiar os trabalhos dos núcleos técnico e dirigente, cabendo ao articulador territorial garantir que as discussões levantadas por estes grupos sejam levadas adiante.

Quanto à sensibilização das entidades que compõem as esferas de direção do Codeter, o articulador enfatizou que quanto mais estruturas aglutinadas pela comunicação e pelo diálogo com as instituições, mais se avança nos objetivos do PTC. As visitas do articulador em comunidades, cooperativas, associações, instituições de ensino e a participação em eventos regionais contribuíram, para manter um processo contínuo de comunicação com as organizações sociais, procurando agregar uma pluralidade de estruturas nos processos de discussão. A dinâmica de visitas mostra que, além das plenárias, há outros espaços de discussão que podem estimular a participação dos cidadãos, revelando as suas reivindicações e, principalmente, mapeando quais são os projetos em andamento na região que podem ser transformados em ações concretas.

O articulador ressalva que o programa é direcionado aos mais desfavorecidos e a populações desassistidas. Deste modo, a orientação era aproximar-se das organizações sociais pela via partidária, limitando a participação de grupos que, na percepção dos propositores do programa, não compactuam com este propósito. Por este motivo os convites eram reforçados por meio de telefonemas e de visitas dirigidas aos grupos de interesse

[...] veículos de comunicação, rádio, imprensa falada em si, muito pouco, porque ele não se discute, muito pouco, porque não se discute a questão de orçamento pra isso, é mais a organização, desenvolvimento, participação e tal, isso não teve muita ênfase. Então mais a comunicação se deu pessoal, telefonema, e a questão do contato via correio eletrônico.

Nessa perspectiva, não houve a possibilidade de incorporar ao TC-Norc o uso dos meios de comunicação como estratégia de mobilização dos cidadãos, pois como reafirma o articulador “[...] ele não tem sido usado como parceiro, no meu ponto de vista é isso, entendeu? e até pelo método, o método do próprio governo”.

A proposta de comunicação para o PTC visa qualificar o desempenho dos Colegiados Territoriais e dos gestores dos territórios, considerando a informação e comunicação. A SDT/MDA disponibiliza uma ferramenta denominada Sistema de Gestão Estratégica (SGE). O sistema subsidia a gestão territorial, promovendo e facilitando o acesso às informações; realiza avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; disponibiliza instrumentos para melhorar a participação, a qualidade dos investimentos públicos e o controle social (BRASIL, 2010).

Este modelo participativo se torna altamente exigente em relação à qualificação dos atores envolvidos, tanto dos agentes públicos como da sociedade civil. Entre os múltiplos aspectos que este processo demanda, a comunicação e a gestão da informação adquirem um papel privilegiado para qualificação dos atores. A informação adequada, no momento oportuno, nas mãos dos atores envolvidos é um desafio central e determinante para o êxito da gestão social no desenvolvimento rural (BRASIL, 2010, p. 3).

A definição dos objetivos do SGE refere-se às intenções da política de desenvolvimento rural adotada pela SDT/MDA com relação às mudanças institucionais que a estratégia requer. Consideram-se condições básicas

para a Gestão Social dos territórios a participação, a organização, o planejamento, a articulação e o controle social, sendo o SGE uma ferramenta de informação e comunicação de suporte à gestão social.

A afirmação dos membros do núcleo dirigente e do articulador, no entanto, é de que o PTC não direciona aos territórios um pacote de serviços que contemple a utilização dos meios de comunicação, assessoria de imprensa, abastecimento do site e acompanhamento de atividades de campo para relato e divulgação. Todas as informações são elaboradas pelo articulador ou secretário do Codeter e enviadas diretamente para o portal da cidadania, sendo este o canal oficial de comunicação com a sociedade. Deste modo, os meios de comunicação social constituem-se atores sociais excluídos do debate territorial no TC-Norc.

Dentre as entidades que participam das plenárias destacam-se as cooperativas de pequenos produtores e do setor agropecuário, os movimentos ligados aos assentados da reforma agrária e, também, a EMATER que, por estar executando os editais promovidos pelos ministérios envolvidos no PTC, participa, significativamente, dos processos de discussão.

Grande parte das organizações sociais não participa dos processos de discussão do programa, restringindo a consolidação de uma proposta de gestão social alicerçada na política republicana. Há entidades que demonstraram interesse em integrar o conselho e, embora tenham indicado representantes para participar das reuniões, não pactuaram com a proposta. Para o secretário do Codeter, a atuação no colegiado é uma opção das entidades, e aposta na adequação da atual composição mantendo apenas os grupos que demonstrarem interesse em participar.

[...] temos uma composição esquizofrênica digamos assim, uma composição que foi feita na Unijuí, quando foi montado o Território, e muitas entidades nunca participaram, então nós até esses dias começamos a conversar com um pessoal do Codeter, para alterar essas entidades aí, porque tem entidades que nunca compareceram.

É preciso avaliar, entretanto, as dificuldades que determinados grupos encontram para participar e as divergências ideológicas que os afastam do programa. Um dos casos é o índio. Os representantes regionais da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que são os responsáveis pela formulação de políticas públicas sustentáveis das populações indígenas, dificultam a

participação deste segmento no debate. O articulador acredita que

A FUNAI tem muita informação e isso vai vim pra transparência, então isso gerou muito medo, porque, às vezes tem política pública que sai de Brasília, mas até chegar à comunidade ela não chega 10% o valor, então tem muita coisa assim por trás que pode vir à tona.

Uma das participantes ativas do programa que é da reserva indígena Guarita reclamou da distância entre a aldeia e o local das reuniões, e afirmou que ela participa porque o articulador viabiliza o transporte, além de comunicá-la diretamente.

Eu fico sabendo por que o articulador foi que me convocou pra eu ir pra lá foi ele que me carregou todas as reuniões e eu não tive custo algum por que se tocasse de eu ter um custo eu tinha certeza de que eu também não poderia participar.

Ora, a FUNAI é uma das entidades que está presente no Comitê Nacional do PTC, e o indígena figura como prioritário para as ações de cidadania do programa. O que o articulador relatou neste caso é que os dirigentes locais da FUNAI, por interesses políticos e ideológicos, não estimulam a participação do índio afastando-os deste debate. “Nós tivemos uma audiência pública, por exemplo, com a FUNASA com a comunidade indígena que eles praticamente proibiram o índio de falar, a comunidade indígena falar, e aí a gente, bom vai recorrer a quem?”

No que se refere à participação das gestões municipais, a concepção de desenvolvimento territorial não foi exatamente compreendida pelas administrações locais que veem na plenária um meio de acesso a recursos federais e tentam se apropriar das realizações do programa. A indígena reclama que “Redentora é 45% da população Indígena e eles levaram o projeto lá que não tinha nada a ver com a comunidade indígena. Caminhão pra espalhar calcário, outro pra espalhar esterqueira, um carro pra secretária de agricultura municipal”.

Neste caso, há duas questões que podem ser destacadas. Primeiro que desde que o TC-Norc foi criado, as demandas dos indígenas não foram privilegiadas no debate territorial, pois como já foi citado anteriormente, a FUNAI interfere decisivamente neste processo. Além disso, outros atores estão excluídos dos processos de discussão, como é o caso dos Coredes, dos meios de comunicação social e de entidades que não são

consideradas prioritárias para os propositores do programa. Segundo que a gestão social, baseada na participação de processos decisórios, revelou-se frágil na medida em que o próprio governo tem direcionado recursos para as prefeituras que integram os territórios, sem privilegiar deliberações nos Codeters.

O representante do núcleo técnico afirma que o fluxo de encontros em 2009 e 2010 era superior aos anos de 2011 e 2012. “Em 2010 nós tínhamos reuniões quinzenais, por exemplo, e agora nós temos umas, faz o que, 30 dias que ocorreu uma reunião”.

O pacote de ações do governo federal é um conjunto de intenções que, embora assumam importância para os grupos historicamente desassistidos pelo Estado, não resolvem questões mais profundas como as de distribuição de renda e de acesso a terra. Além da participação restrita dos indígenas, os pescadores que vivem às margens do rio Uruguai, na divisa com a Argentina, não figuram como atores prioritários, embora estejam selecionados como público especial do TC-Norc.

O articulador avalia que, nos últimos dois anos, o governo federal estabeleceu uma relação direta e institucional com as prefeituras por meio de ações que são direcionadas aos municípios que integram os territórios, e os debates perderam a força.

Os Prefeitos fazem os convênios, e não vêm mais à discussão sobre o Território. Mas se o município faz parte do Território da Cidadania ele está ganhando 500 mil, deu o problema da estiagem, cada município do Território da Cidadania ganhou 50 mil, então é uma coisa muito prática, mas não discutem, não debatem, é isso, aí o governo sai na frente, o prefeito nem pediu o transporte escolar, mas quando ele viu recebeu o dinheiro na conta.

A emenda parlamentar, também, é um instrumento de alocação de recursos públicos que atende diretamente os municípios e regiões. As entidades sociais, tradicionalmente, recebem benfeitorias da União, como postos de saúde, quadras esportivas, hospitais por este canal direto. Assim, as novas programações orçamentárias atendem as comunidades que os deputados estaduais e federais representam sem que se estabeleça o debate sobre projetos de desenvolvimento que possam interligar as diferentes áreas, assim como se propõe na abordagem territorial da SDT.

Se a gestão participativa se concretiza na esfera da publicidade, então é preciso reconhecer a importância

dos canais de acompanhamento das ações para que a sociedade possa fiscalizar. As informações referentes ao andamento dos projetos podem ser acompanhadas no portal da cidadania ([www.territoriosdacidadania.com.br](http://www.territoriosdacidadania.com.br)), mas os dados são extremamente quantitativos e carecem de uma avaliação coletiva dos integrantes do território. Para o representante do núcleo técnico, há importantes projetos para o TC-Norc que visam beneficiar, especialmente, os pequenos agricultores e as agroindústrias. Poucos foram concluídos e a maioria, ainda, está em fase licitatória ou em fase de construção. “[...] A gente sente que até tem a captação de recursos, mas a avaliação de resultados, isso não tem sido avaliado, e aí não tem sido jogada essa informação dentro do próprio portal do território”.

Tem uma proposta sólida, bonita, mas falta o principal dele que é o coração, ou, a mente do processo de divulgar, levar informação, o conhecimento, existe isso, existe aquilo, então não adianta dizer que tem um portal de transparência, tem isso e aquilo, e isso o governo, a política do território é muito fraca, fica muito a desejar nisso, e sobrecarrega, entende, esse processo de visita, o custo é muito alto, se tu vai passar por 34 municípios, gerando política pública, fazendo discussão, então eu acho que é uma questão de visão,

e eu acho que essa visão ainda é compartimentalizada do conhecimento, e a área mais importante fica fora que é a comunicação (Articulador).

A análise evidencia que, que à luz da categoria “processos de discussão”, com seus diferentes critérios de análise, podem-se apontar limites e possibilidades (Quadro 2), com base na realidade do TC-Norc, enquanto um território no qual se busca a construção da política de desenvolvimento territorial com gestão social consubstanciada no Programa Territórios da Cidadania.

O TC-Norc representa um canal de expressão que amplia os poderes locais, e a condição para isso é que os projetos territoriais sejam construídos com base em acordos e entendimentos sobre o desenvolvimento rural, baseando-se no diálogo entre diferentes atores sociais. A informação e a comunicação, neste sentido, são elementos que suscitam um ambiente diversificado de porta-vozes. Para ampliar a expressão destes poderes locais, é indispensável a interação com os meios de comunicação social na perspectiva cidadã, criando um sistema horizontal de difusão. Neste sentido, compreende-se que as notícias, os artigos de opinião e até mesmo informações mais pontuais sobre os encontros, os debates e as plenárias, devem ser amplamente divulgadas por canais aos quais a população do noroeste colonial tenha acesso.

**QUADRO 2** – Limites e possibilidades dos processos de discussão

<b>Processos de discussão</b>		
<b>Critérios</b>	<b>Limites</b>	<b>Possibilidades</b>
<b>Canais de difusão</b>	Exclusão dos meios de comunicação social; inexistência de um pacote de serviços que contemple assessoria de imprensa e investimentos em comunicação social.	Diversidade de cooperativas, associações, instituições de ensino superior, eventos regionais e presença significativa do rádio na vida dos cidadãos.
<b>Qualidade da informação</b>	Os dados divulgados são quantitativos e carecem de uma avaliação coletiva dos integrantes do território.	Portal da cidadania; SGE; diversidade de veículos de comunicação social.
<b>Órgãos existentes</b>	Telefonemas e visitas dirigidas a grupos específicos; comunicação direta e institucional entre governo federal e prefeituras; alocação de recursos por emendas parlamentares.	Organizações sociais com experiências significativas nos debates sobre desenvolvimento.
<b>Órgãos de acompanhamento</b>	Acompanhamento centralizado na direção do programa; projetos ainda em fase licitatória.	O TC-Norc representa um canal de expressão que amplia os poderes locais; modelo de gestão participativa.

Fonte: Elaborado pelos autores

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Territórios da Cidadania pretende dinamizar a economia das regiões brasileiras com alta concentração de populações que vivem na pobreza e integrar as ações de educação, saúde, infraestrutura, cultura, etc. promovendo, assim, o acesso à cidadania. A gestão do programa se dá pela ação coletiva e pelo debate público e para isso deve-se estabelecer um consenso que tenha uma abrangência maior que os interesses setoriais.

A experiência do Território da Cidadania Noroeste Colonial mostra as possibilidades e os limites da participação dos cidadãos que, por meio de suas organizações, defendem pontos de vista nas plenárias. Neste sentido, evidenciou-se um modelo de gestão que possibilita à sociedade civil o exercício do seu papel político. Constatou-se que, para legitimar a gestão social do programa, os fóruns de debate devem confrontar os interesses de diferentes alianças e coalizões, assim os atores sociais têm espaço para disputar ideias e construir propostas de desenvolvimento.

Entretanto, as organizações sociais construíram, em suas trajetórias, outros canais para disputar e construir projetos voltados estritamente para a esfera local, o que limita a capacidade de ouvir os reais interesses da população nas plenárias e transformá-los em ações concretas.

A obtenção de recursos por meio da comunicação direta entre entidades sociais e parlamentares é o modelo que preponderou até o momento, e no TC-Norc isso se reflete em ações específicas, sobretudo, para a aquisição de infraestrutura como veículos, tratores, materiais de informática e de escritório, etc, que, em certa medida, melhoraram as condições de vida dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, dos indígenas, mas ainda não é possível afirmar que o PTC consolidou-se como um espaço de debates para a formulação de políticas públicas.

A democratização da informação e a necessidade de processos de comunicação cidadãos são dois fatores que merecem destaque. A qualidade das informações, que circulam entre os participantes da esfera pública, sobretudo, a pluralidade de canais, possibilita a integração de diferentes pontos de vista. Há a necessidade de se repensar o projeto de comunicação em vez de descartar as possibilidades do uso de meios, pois por meio da crítica é possível elaborar uma abordagem democrática e emancipatória, focando nas mensagens.

## 10 REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. 302 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 914-945, set. 2011.

ALPEROVITZ, G. et al. **Building a sustainable and desirable economy-in-society-in-nature**. New York: United Nations Division for Sustainable Development, 2012.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisas quantitativas e qualitativas. São Paulo: Pioneira, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, 69).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Catálogos**: boas práticas territoriais. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília, 2005. (Documento Institucional, 3).

\_\_\_\_\_. **Território da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009.

BROWN, L. **Plano B 4.0**: mobilização para salvar a civilização. São Paulo: New Content, 2009.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUI, 2003.

BRUM, A. L.; MULLER, P. K. A realidade da cadeia do trigo no Brasil: o elo produtores/cooperativas. **Revista de Economia Rural**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 145-169, jan./mar. 2008.

CANÇADO, A. C. A construção da autogestão em empreendimentos solidários: uma proposta metodológica baseada em Paulo Freire. In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Org.). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: UFC, 2008. v. 1, p. 97-116.

- CANCLINI, N. G. **Culturas híbridas**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998.
- FISCHER, T. Gestão social do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 789-808, set./out. 2006.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008. p. 27-37.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.
- MARTIN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- PARÉS, M.; CASTELLÀ, C. **Criteris, metodolies i reflexions entron l'avaluacó de la participaci3n ciutadana**. Barcelona: EPSU/Igop/UAB, 2008. Mimeo.
- PARÉS, M.; CASTELLÀ, C.; JORBA, L. Alguns criteris i recomanacions per millorar la qualitat dels processos participatius. **Innovació Democrática**, Barcelona, v. 2, p. 29-40, fev. 2007.
- PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PLANO Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS): território da cidadania noroeste colonial. Ijuí: UNIJUÍ, 2013.
- ROGERS, D. **Inequality: why egalitarian societies died out?** Disponível em: <<http://www.newscientist.com>>. Acesso em: 25 jul. 2012.
- SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1998.
- SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- STILGLITZ, J. E. **The price of inequality: how today's divided society endangers our future**. New York: W. W. Norton, 2012.
- TENÓRIO, F. G. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008b.
- \_\_\_\_\_. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JÚNIOR, J. T. et al. (Ed.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: UFC, 2008c. p. 147-164.
- TENÓRIO, F. G. et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 3., 2009, Juazeiro. **Anais...** Juazeiro: ENAPEGS, 2010. 1 CD-ROM.
- THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- WOLTON, D. **Informar não é comunicar**. Porto Alegre: Sulina, 2010.
- ZARTH, P. **História agrária do planalto gaúcho 1850 - 1920**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.