



# gestão **social**

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®



Fascículo

# 2

## gestão social **e território**

**Lamounier Erthal Villela**  
**Márcio de Albuquerque Vianna**

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA (FDR)

Presidência  
**João Dummar Neto**

Direção Geral  
**Marcos Tardin**

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE (Uane)

Coordenação Geral  
**Ana Paula Costa Salmin**

CURSO CONTROLE CIDADÃO

Concepção e Coordenação Geral  
**Cliff Villar**

Coordenação de Conteúdo  
**João Martins de Oliveira Neto e  
Jeová Torres Silva Júnior**

Coordenação Pedagógica  
**Ana Cristina Pacheco de Araújo Barros**

Coordenação Executiva  
**Rebeca Sabóia**

Edição de Design e Projeto Gráfico  
**Amaurício Cortez**

Editoração Eletrônica  
**Cristiane Frota**

Ilustrações  
**Carlus Campos**

Catologação na Fonte  
**Kelly Pereira**

**Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.**

C975 Curso gestão social / coordenação geral, Cliff Villar;  
coordenação de conteúdo; João Martins de Oliveira Neto  
e Jeová Torres Silva Júnior. – Fortaleza: Fundação Demócrito  
Rocha/UANE/BID/STDS-Ce, 2017.  
288. il. color; (Curso em 12 Fascículos)

ISBN **xxxx-xxxx-xxx-xx**

**1.** Curso – gestão social I. Villar, Cliff. **II.** Oliveira Neto, João  
Martins. **III.** Silva Júnior, Jeová Torres. **IV.** Título

CDU 304(813.1)

**Todos os direitos desta edição reservados à:**



**Fundação  
Demócrito Rocha**

**Fundação Demócrito Rocha**  
Av. Aguanambi, 282/A – Joaquim Távora  
CEP 60.055-402 – Fortaleza-Ceará  
Tel.: (85) 3255.6180 – 3255.6153  
Fax: (85) 3255.6271  
fdr.com.br  
fundacao@fdr.com.br  
uane@fdr.com.br

## sumário

1. Introdução.....	28
2. Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e Gestão Social (GS): Conceitos indissociáveis .....	28
3. Instrumentos e formas institucionais que preconizam a Gestão Social em territórios .....	33
3.1 Ministério das Cidades .....	33
3.2 Conselho das Cidades .....	34
3.3 Conferências das Cidades .....	35
3.4 Planos Diretores .....	37
3.5 Consórcios Intermunicipais .....	37
3.6 Conselhos Gestores.....	38
3.7 Arranjos Produtivos Locais (APLs) .....	39
3.8 Cooperativas e Associações .....	40
4. Exemplo de aplicação de políticas públicas na busca da territorialização: o caso do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande .....	41
Perfil do Autor .....	45
Síntese do Fascículo .....	45
Referências Bibliográficas .....	46

## OBJETIVOS

1. Levar o leitor aprendiz a compreender as relações de interdependência que existem entre os conceitos de gestão social e de território;
2. Exemplificar as tecnologias sociais e formas institucionais de promover a gestão social nos territórios;
3. Exemplificar e classificar experiências de políticas públicas nos territórios.







# 1. Introdução

Este módulo apresentará gestão social e território como conceitos indissociáveis, visto que a participação efetiva de todos os segmentos sociais que compõem um dado território é de suma importância para que ocorra o protagonismo dos atores envolvidos no seu desenvolvimento de forma justa, igualitária e sustentável. Serão apontadas formas institucionais que preconizam a gestão social em territórios como planos diretores, consórcios intermunicipais, associações, conselhos gestores, cooperativas e Arranjos Produtivos Locais (APLs). Serão apresentadas e discutidas políticas públicas que focam na participação em conselhos municipais para acesso a políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa de Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) compartilhadas por colegiados territoriais. E, por fim, serão apresentados exemplos e modelos de políticas governamentais e ações de participação, interação e parcerias desenvolvidas no Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande (BIG) para a agricultura familiar que visam ao desenvolvimento local endógeno.

Para tanto, este módulo é uma compilação adaptada de recortes textuais de nossos artigos e publicações científicas mais recentes e que serão citados ao longo do material.

# 2. Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e **Gestão Social (GS): Conceitos Indissociáveis**

Esse item do módulo é resultado do constructo de pesquisas e produções textuais, o qual vem utilizar fragmentos textuais extraídos do artigo de nossa própria autoria, que podem ser obtidos aprofundados em Villela, Vidal, Araujo e Costa (2014).

A despeito da amplitude conceitual referente aos estudos da gestão social, destacamos a ideia de Botrel, Araújo e Pereira (2010), para os quais a Gestão Social se desenvolve no âmbito da esfera pública, na qual se sobressaem as organizações públicas não estatais e o interesse público da sociedade, além de proporcionar condições à emancipação dos

indivíduos, baseando-se na democracia deliberativa e na formação da consciência crítica de seres humanos dotados de razão.

A construção do conceito acontece, inicialmente, pela análise dos pares de palavras Estado-sociedade e capital-trabalho, que são invertidas na sua ordem para sociedade-Estado e trabalho-capital, ressaltando a importância da sociedade e do trabalho como protagonistas dessas relações. Ampliando a discussão, insere-se o par de palavras sociedade-mercado, que representa o processo de interação da sociedade civil organizada com o mercado, no qual a sociedade deve ser também protagonista (TENÓRIO, 2008a; 2008b).

Continuando seu caminho, Tenório (2008) propõe que a cidadania deliberativa deve intermediar a relação entre esses pares de palavras; para o autor, “[...] cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2008a, p.160, grifos do autor). A cidadania deliberativa “[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação [...]” e “[...] une os cidadãos em torno de um auto entendimento ético” (TENÓRIO, 2008b, p.167). Sob essa perspectiva, a esfera pública seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo de deliberação baseado essencialmente no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes (TENÓRIO, 2008a; 2008b) e “[...] o procedimento da prática da cidadania deliberativa

na Esfera Pública é a participação” (TENÓRIO, 2008b, p.171).

A Gestão Social seria o caminho para a emancipação, pois incita a um “[...] gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO 2008b, p.25-26). Na Gestão Social “[...] a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório” (TENÓRIO; SARAVIA, 2006, p.128).

Entende-se que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade. Por outro lado, a Gestão Social enquanto processo, vista como uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) busca “subordinar as lógicas instrumentais [típicas da gestão privada/estratégica] a outras lógicas, mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas” (FRANÇA FILHO, 2008, p.30).

[A Gestão Social] Corresponde então ao modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele do mercado e do Estado, muito embora estas organizações entrettenham, em grande parte dos casos, relações com instituições privadas e públicas, por meio de variadas formas de parcerias para consecução de projetos. Este é o espaço próprio da chamada sociedade civil, portanto uma esfera pública de ação que não é estatal (FRANÇA FILHO, 2008, p.32).

Tânia Fischer (2002b, p.29) apresenta a Gestão Social como “gestão do desenvolvimento social”, definido pela autora como um espaço “[...]

reflexivo das práticas e do conhecimento constituído por múltiplas disciplinas”. A Gestão Social seria ainda uma “proposta pré-paradigmática” que vem recebendo a atenção de muitos centros de pesquisa no Brasil e no exterior (FISCHER, 2002b; FISCHER; MELO, 2006). Assim, “a Gestão Social pode ser definida como aquela orientada para o social (enquanto finalidade) pelo social (enquanto processo), norteadas pelos princípios da ética e da solidariedade” (FISCHER; MELO, 2006, p.17). Um conceito importante para entender a perspectiva de Fischer (2002) e a de Fischer e Melo (2003; 2006) sobre Gestão Social e a própria atividade do gestor social é o de interorganizações. Os conceitos-chave para se entender as interorganizações são: território, redes sociais, redes de redes (FISCHER; MELO, 2006).

Neste contexto, percebe-se a clara conexão entre os conceitos de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável, em que a condição para este passa pela participação e pela Gestão Social. Pinho (2010, p.32) classifica a participação “[...] como seminal para apresentar a Gestão Social [...]”. Neste sentido, esse autor argumenta que o contexto nacional é diferente do europeu, em que o sucesso da participação está baseado nas “suas instituições sólidas e estáveis, além de nível de vida elevado, baixa disparidade socioeconômica e as reconfortantes virtudes cívicas de solidariedade e de moderação” (BENEVIDES, 1999, p.20 apud PINHO, 2010, p.33).

As condições para uma participação efetiva da sociedade nos processos decisórios passam, entre outras coisas, por políticas públicas de melhor qualidade e, entre elas, aquelas que se voltem para a educação, ou seja, a

efetividade da cidadania deliberativa da forma colocada por Habermas passa também por processos de desenvolvimento por meio de melhores políticas públicas, o que sugere mais que uma relação de causa e efeito entre os conceitos, mas uma relação de interdependência.

Da mesma forma, a sociologia econômica contemporânea oferece ferramentas especialmente importantes para o estudo da ligação entre os territórios e a Gestão Social. Os trabalhos do sociólogo norte-americano Neil Fligstein (2001) como também tratado por Bourdieu (2000) oferecem instrumentos teóricos consistentes para a compreensão de dinâmicas territoriais. Dois temas fundamentais podem ser evocados, neste sentido.

A ideia central de Fligstein é que, em cada campo, “o objetivo central da ação está na tentativa de alcançar cooperação com outros atores”. As pessoas que agem como líderes nos grupos precisam estabilizar suas relações com os membros de seus grupos para conseguir que estes ajam coletivamente e precisam estruturar seus movimentos estratégicos em direção a outras organizações em seus campos. A habilidade dos atores para analisar e conseguir tal cooperação pode ser vista, genericamente, como habilidade social.

Resumidamente podemos definir territórios como espaços ocupados por diferentes atores sociais em que nele estabelecem relações de poder e formas de uso do espaço. Logo, o território é um espaço ocupado onde se observa uma identidade, uma linguagem comum, hábitos sociais, culturas e valores. Assim, os habitantes do território compartilham saberes e práticas. Comumente escutamos que tal espaço é território de um determinado grupo. Como exemplos, podemos

citar: políticos, famílias, torcedores de um time de futebol, empresários, traficantes, milícias, religiões, esportistas etc. Enfim, trata-se de uma enorme gama de atores que atuam diretamente sobre um determinado espaço. Em alguns desses territórios, observamos relações verticais, ou seja, ações autoritárias, como, por exemplo, o território de um “coronel”, denominação dada a proprietários fundiários na antiga república no início do século XX. Esse ator domina o espaço e define regras de funcionamento. Tais regras normalmente são direcionadas à capacidade de este ator específico se manter no poder e atender seus objetivos individuais. Logo, o território de um “coronel” é um espaço autoritário. Nele a democracia (demo=povo + cracia=poder), ou seja, o “poder do povo” pode ser insuficiente, fraco ou frágil. Assim sendo, o desenvolvimento local também passa a ser fraco! Estes espaços são denominados como subdesenvolvidos, nos quais os indicadores de desenvolvimento, que iremos apresentar a seguir, são fracos ou inexistentes. Estes territórios subdesenvolvidos padecem de problemas em que normalmente gestores públicos autoritários praticam políticas como o clientelismo, o nepotismo, o patrimonialismo, entre outras. O clientelismo caracteriza-se como uma prática em que o gestor público usa dos recursos públicos, como do orçamento de uma prefeitura para atender somente seus eleitores e seus seguidores em detrimento do restante da população local. Segundo o dito popular: aos amigos do rei, tudo; nada para os demais! Já o nepotismo é quando o gestor público emprega somente seus familiares e amigos próximos para os cargos de confiança, não considerando que essas pessoas estão habilitadas para ocupar estes cargos, porém

para ocupar os espaços e obter renda pública. O patrimonialismo é a prática de o gestor público considerar que os bens públicos são de sua propriedade, e não da sociedade. Logo, usa os bens públicos como se fossem privados. As práticas citadas distanciam o poder dos territórios dos cidadãos criando assim, e em alguns casos, processos de desterritorialização. Nestes espaços, o cidadão se envergonha de residir em uma determinada cidade ou bairro perdendo, assim, seu sentido de pertencimento. Dessa forma, ele não estará disposto a lutar pelas melhorias do local e indiretamente acaba, assim, por contribuir para manter o poder centralizado com a sua falta de participação. Essas situações criam verdadeiros circuitos viciosos que são nefastos para o desenvolvimento local e para o bem comum. Quebrar estes circuitos perversos é um processo que passa pela cidadania deliberativa, ou seja, ações e práticas nas quais o cidadão participa das decisões locais.

Encarar os territórios como campos em que se defrontam protagonistas com interesses diversos e trabalhar pela gestão social desses interesses, ainda que com fortes limitações, é o objetivo deste texto. Por isso, acredita-se na indissociabilidade entre os conceitos de território e gestão social. Dessa forma, os indicadores a serem estabelecidos a partir das categorias definidas na perspectiva do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) estariam imbricados com aqueles desenvolvidos na perspectiva da Gestão Social e da cidadania deliberativa.

De acordo com Parés e Castellà (2008), nas últimas décadas, municípios ao redor do mundo têm desenvolvido experiências muito diversas de democracia participativa na busca de



novas formas para governar sociedades cada vez mais complexas. No entanto, estes autores questionam até que ponto essas experiências resultam em um incremento efetivo de qualidade na democracia desses municípios ou unicamente representam um aumento no número de experiências participativas. Nesse sentido, defendem que a academia necessita de um processo de reflexão sobre a qualidade das múltiplas experiências surgidas no âmbito da participação cidadã e consideram imprescindível sua avaliação e caracterização para poder, assim, melhorá-las. A avaliação da participação cidadã se configura como uma ferramenta capaz de qualificar as experiências participativas, identificando suas debilidades e seus pontos fortes como forma de estabelecer as bases para o Desenvolvimento Territorial Sustentável.

Villela et al (2014) trabalhou com os indicadores de DTS – Desenvolvimento Territorial Sustentável definidos por Perico (2009): Coesão Social, Coesão Territorial, Governabilidade, Sustentabilidade, Inclusão Econômica e Bem-Estar. De outro são utilizados os critérios de análise de cidadania deliberativa definidos por Villela (2012): Processo de Discussão, Inclusão, Pluralismo, Igualdade Participativa, Autonomia e Bem Comum. As seis dimensões definidas por Perico (2009) definem que o alcance do desenvolvimento gira em torno do local, da sua identidade, da sua cultura, das suas relações econômicas e sociopolíticas que dependem de um processo de luta que passa pela participação de uma sociedade inclusiva, plural e autônoma. Assim sendo, a partir de Villela et al (2014), foi definido o quadro abaixo que correlaciona os conceitos e busca obter indicadores para o DTS.



**Quadro 1 – Definições e Indicadores para DTS**

Processo de Discussão	Coesão Social	Consiste na congruência da população local, ou seja, no fortalecimento de seus laços interpessoais a fim de favorecer e capacitar o potencial de equidade dos direitos e obrigações cidadãs.	Reconhecimento do cidadão sobre a importância da participação social;
Inclusão			Identificação de movimentos sociais e de cultura local;
Pluralismo	Coesão Territorial	Refere-se à capacidade da população de um território ter densidade nas relações interpessoais para definir suas políticas, suas estratégias em função de seus próprios recursos e interesses territoriais.	Existência de canais adequados ao acesso à informação;
Igualdade Participativa			Existência de espaços de discussão junto ao poder público;
Autonomia			Participação de associações, movimentos, organizações e cidadãos nos processos de decisão;
Bem-estar			Acompanhamento e avaliação de políticas públicas por parte da população;
			Igualdade de influência entre os grupos representativos nas tomadas de decisão.

FONTE: VILLELA, VIDAL, ARAUJO E COSTA (2014).

Quadro 1 – Definições e Indicadores para DTS (continuação)			
Processo de Discussão	Sustentabilidade	As atividades econômicas atuais não podem colocar em risco o bem comum nem as atividades econômicas de futuras gerações.	Conscientização da população sobre práticas de consumo consciente e uso de energia renovável;
			Práticas de preservação da atividade pesqueira e agrícola local;
			Investimento em gestão de resíduos e em áreas verdes; saneamento ambiental;
Inclusão	Governabilidade	Refere-se à capacidade dos poderes públicos em agir com objetivos e propósitos de desenvolvimento local.	Participação da sociedade e controle social nas contas públicas e na elaboração do Plano Diretor, da LDO e da LOA;
			Autonomia financeira;
Promoção de consultas públicas para decisões de investimentos;			
Pluralismo			Transparência e prestação de contas; Financiamento da política urbana;
			Conselhos gestores de políticas públicas;
Igualdade Participativa	Inclusão Econômica	É a capacidade pelo qual o desenvolvimento local inclui a população economicamente ativa em suas atividades de modo contínuo e permanente.	Cursos de capacitação local e assistência técnica;
			Integração dos setores locais e capacidade de atender ao crescimento econômico;
			Capacidade de o crescimento econômico atender às demandas sociais;
			Taxa de desemprego, PIB per capita, investimento per capita;
Autonomia	Bem-estar	O desenvolvimento do local melhora as condições de vida da população agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação.	Habitação, política de regularização fundiária, acesso a programas culturais e a espaços de lazer;
			Transporte público, mobilidade urbana e trânsito: existência de linhas que atendas às regiões mais afastadas; qualidade do transporte; preço acessível; condições de tráfego;
Bem Comum			Saúde: taxa de mortalidade infantil; estrutura hospitalar; relação leitos por hab.; programas de prevenção e combate; expectativa de vida e saneamento básico;

FONTE: VILLELA, VIDAL, ARAUJO E COSTA (2014).

Os indicadores apontados no quadro acima justificam a importância entre os processos de participação social e de cidadania deliberativa. Em outras palavras, não se obtém o desenvolvimento territorial sem gestão social.



# 3.

## Instrumentos e formas institucionais que preconizam a gestão social em territórios

Alguns instrumentos de governo para a participação social no Brasil são recentes e ainda pouco estudados. Sem esses instrumentos, a Gestão Social faz-se improvável e a tendência de o poder público servir exclusivamente aos interesses do capital se amplia. Não é por acaso que muitas questões sociais e urbanas foram deixadas de lado no planejamento de nossas cidades, o que ocasionou deficiências graves no desenvolvimento do território. A questão urbana como uma questão social no Brasil surge a partir do contexto desenvolvimentista da década de 1960, quando se defendia a necessidade de implementar reformas de bases para o alargamento do mercado interno e melhores condições de vida para a população (IPEA, 2013). Após a interrupção durante o período militar, o movimento ressurgiu de forma mais descentralizada, intervindo decisivamente no campo das políticas urbanas locais e atuando em todos os níveis de governo. Apenas a partir daí, começa a surgir um debate sobre a questão urbana na agenda da política nacional, bem como interlocutores com a sociedade, que pretendiam facilitar a negociação entre os atores. Dessa forma, a atuação dos governos locais e a participação dos atores locais na formulação e na implementação de políticas públicas voltadas para a cidade iniciam um processo embrionário graças, em boa parte, à

criação de instrumentos de promoção da participação social.

A seguir, serão apresentados alguns dos muitos instrumentos e formas institucionais existentes nos quais podem ser desenvolvidas práticas e ações de gestão social nos territórios.

Os subitens 2.1 a 2.4 são o resultado do constructo de pesquisas e produções textuais, os quais vêm utilizar fragmentos textuais extraídos do artigo de nossa própria autoria, que podem ser obtidos aprofundados em Villela, Vidal, Araújo, Costa, Costa (2016) e Santana, Guedes, Villela (2011).

### 3.1. Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades surge como um instrumento para atender às demandas sociais a partir dos anos 2000, num contexto pós-neoliberal, que previa a remontagem do aparelho estatal. Com foco inicial na questão da habitação, vê-se a necessidade de ampliação do Ministério das Cidades, em virtude da evolução do debate, que tinha como crítica a ausência de política urbana no Brasil e a falta de um espaço institucional que se responsabilizasse pela questão (Ministério das Cidades, 2013). Ao mesmo tempo, a questão da habitação não engloba apenas casas,



mas a melhoria da qualidade da água, saúde, esgoto, drenagem, coleta de lixo, transporte, trânsito seguro e lazer. Para alcance de tais fins, foi criado um Sistema Nacional de Habitação do qual faziam parte o Ministério das Cidades; os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Desenvolvimento Urbano; os Fundos de Moradia nas três esferas; a Agência Nacional de regulamentação do Financiamento Habitacional; e os agentes promotores e financeiros, públicos e privados.

A proposta do Ministério das Cidades se concentrava em formular e conduzir uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana, planejamento e gestão territorial e fundiária. O Ministério nasce como instrumento de participação social, quando surge a ideia da realização de conferências em todas as esferas de governo, com o objetivo de garantir uma ampla representação e participação de todos os segmentos. As Conferências trariam para a prática o conceito de Cidadania Deliberativa defendido mais tarde por Tenório (2012), em que “[...] a característica central de esfera pública é tomada pela busca de soluções por meio da concordância dos diferentes atores participantes do processo decisório. A esfera pública seria o espaço no qual se constituem experiências de interação social, o foro reflexivo no qual os atores de uma sociedade buscam soluções comuns [...]”. Nesse sentido, o Ministério das Cidades pretende cumprir exatamente o papel de servir como instrumento para esta busca de soluções entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil.

### 3.2. Conselho das Cidades

O Conselho das Cidades nasce no mesmo contexto, atrelado à necessidade de um instrumento que assegurasse o desenvolvimento e o acompanhamento da Política Urbana no Brasil. Entre as muitas atribuições contidas em Regimento Interno, o Conselho pretende: formular programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; estimular ações que visam proporcionar geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas, assim como realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades; estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social; acompanhar e avaliar o cumprimento das resoluções das Conferências Nacionais das Cidades;

O ConCidades pretende ser um instrumento fundamental para fazer valer as finalidades das Conferências Nacionais, que partem do consenso dos mais diversos segmentos da sociedade civil organizada. O órgão conta com as seguintes entidades-membro: presidente (que é o ministro de Estado das Cidades); plenário (composto por 86 representantes de diferentes segmentos – 16 representantes do poder público federal, 9 representantes do poder público estadual e Distrito Federal, 12 representantes do poder público municipal, 23 representantes de entidades de movimentos populares, 8

representantes de entidades empresariais, 8 representantes de entidades de trabalhadores, 6 representantes de entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa, e 4 representantes de organizações não governamentais); secretaria-executiva do ConCidades; comitês técnicos (Habitação, Saneamento Básico, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, e Planejamento e Gestão do Solo Urbano). (Ministério das Cidades, 2013)

### 3.3 Conferências das Cidades

As conferências representam um fortalecimento do marco participativo presente na Constituição de 1988. De acordo com o texto constitucional, a soberania popular pode se fazer tanto pela via representativa quanto pela via da participação. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2013), as Conferências podem ser entendidas como processos participativos convocados por órgãos do Poder Executivo que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade para dialogar a respeito de políticas públicas. O Instituto as caracteriza considerando os seguintes elementos: inserem-se em uma etapa do ciclo de gestão de políticas públicas; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se a outras instituições participativas; e desenvolvem-se como processos participativos. O processo de formação e realização das Conferências Nacionais das Cidades por meio desta estrutura pretende em

três etapas (a municipal; a estadual e Distrito Federal e a nacional), alcançar alguns objetivos, tais como os enumerados pelo Ministério das Cidades:

**I – Identificar os principais problemas que afligem as populações das cidades brasileiras, mediante manifestações de vários segmentos e agentes produtores, consumidores e gestores; II – Propor princípios e diretrizes das políticas setoriais e da política nacional das cidades; III – Avaliar os programas e legislações nas áreas de habitação, saneamento ambiental, programas urbanos, trânsito, transporte e mobilidade urbana, desenvolvidas pelos governos federal, estaduais, municipais e do DF; IV – Indicar ao ministério das cidades as prioridades de atuação; V – Avaliar o sistema de gestão e implementação das políticas urbanas, intermediando a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa; VI – Avaliar os instrumentos de participação popular presentes na elaboração e implementação das políticas públicas e propor as formas de participação no processo de formação do Conselho das Cidades.**

As primeiras conferências realizadas no Brasil serviram ao objetivo político de ampliação da articulação federativa para melhoria da gestão de ações nos diferentes níveis da federação. Apesar de a participação ser incipiente, a conferência passou a servir como veículo de expressão das preocupações existentes em setores

da sociedade. Como já foi destacado, o envolvimento da sociedade aumenta com a redemocratização do País. No processo histórico, o que se observa é uma mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos de uma administração centralizada para um modelo que se insere numa lógica de descentralização e participação social. No que concerne à quantidade de pessoas que participam das conferências, contabilizando o registro de participantes de todas as etapas, observa-se que 73% das conferências possuem um total de até 100 mil participantes, sendo 4.763 o menor número observado e o maior, 524.461. (IPEA, 2013)

Ainda que muitos aspectos do desenho institucional original das conferências tenham se mantido, a mudança para o caráter mobilizatório-político impulsionou outras áreas de políticas públicas a instituírem este tipo de arranjo institucional para a participação social na gestão pública. A literatura e a análise dos documentos das conferências permitem dizer que estas são instrumentos que possibilitam o diálogo entre Estado e sociedade convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas pela escolha de representantes e pela formulação de propostas para políticas públicas.

O debate gerado nos três níveis nos quais ocorre a Conferência Nacional das Cidades (municipal, estadual – incluindo o Distrito Federal, e nacional) tem por base um documento de discussão que está dividido em três partes: 1) Texto-base nacional; 2) Texto com as prioridades do Ministério das Cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano 2014-2016; 3) Texto para



discussão das Prioridades Municipais e Estaduais (incluindo o DF) para a Política de Desenvolvimento Urbano 2014-2016.

O primeiro, o texto-base Nacional, que aborda quatro grandes temas relacionados diretamente ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, e o segundo que contém as prioridades do Ministério das Cidades para a política de Desenvolvimento Urbano, passam pelo mesmo processo até chegarem à etapa nacional. Na etapa municipal, são feitas propostas aditivas, supressivas ou modificativas aos textos e determinadas em plenária para então serem enviadas a etapa Estadual. Na Conferência Estadual, o processo será de discussão e votação em plenária das propostas que irão para a etapa nacional, onde enfim se deliberará para se chegar à versão final dos documentos, o texto-base com as emendas findas na Resolução da Conferência e as Prioridades do Ministério das Cidades resultas no Relatório Final da Conferência.

Para o debate sobre as propostas de emendas no texto-base, na etapa

nacional são organizados painéis de discussão. Para determinação das prioridades do Ministério das Cidades, os delegados se organizam em grupos e levam as propostas que serão votadas em plenária. Além desses dois documentos, outros dois relatórios são organizados e enviados para a Conferência Nacional para fim de conhecimento apenas, não há discussões ou deliberações sobre estes relatórios nesta última etapa. São eles: a) o relatório que contém as Prioridades Municipais e Estaduais para a Política de Desenvolvimento Urbano no período 2014-2016, que é elaborado na etapa municipal; b) o relatório que contém as Prioridades Estaduais para a Política de Desenvolvimento Urbano no período 2014-2016, que é elaborado na etapa Estadual. Importante destacar que as duas primeiras etapas (municipal e estadual) são responsáveis pela eleição de seus Conselhos de acordo com seus respectivos níveis, nas Conferências Municipais é determinado o Conselho Municipal das Cidades e nas Estaduais o Conselho Estadual.

O texto-base nacional, que inclui as propostas de emendas aditivas, supressivas ou modificativas elaboradas nas Conferências Municipais e nas Estaduais, foi discutido e aprovado em plenário, tendo sido as propostas organizadas por eixo temático. O resultado final da votação formaria o relatório nacional da 5ª Conferência Nacional das Cidades. Após a deliberação sobre propostas, estas seriam levadas à plenária para a votação. Do resultado, elabora-se o Relatório Final da 5ª Conferência das Cidades.

Representantes de diferentes movimentos se deslocam do Brasil inteiro, para participar do evento que pretende incentivar e promover a participação de diferentes atores na formulação de políticas para Reforma Urbana. Os participantes da Conferência são divididos em duas categorias: os delegados, com direito a voz e voto, e os observadores. O quadro abaixo contém a distribuição de delegados entre os diferentes segmentos e mostra que o movimento popular é o que contém maior número de representantes.

Quadro 2: Distribuição de delegados por segmento

Segmento Indicador	Total de Delegados	P. Pub. Estadual 13,37 %	P. Pub. Municipal 22,46%	Movimento Popular 29,77%	Empresários 11,05%	Trabalhador 11,05%	ONG´s 4,64%	Profis. Acadêmicos 7,66%
Delegados	561	75	126	167	62	62	26	43

FONTE: EXTRAÍDO DO REGIMENTO INTERNO DA 5ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2013. [HTTP://WWW.IPEA.GOV.BR/PARTICIPACAO/IMAGES/PDFS/CONFERENCIAS/5ACN-CIDADES/REGIMENTO\\_INTERNO.PDF](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5ACN-CIDADES/REGIMENTO_INTERNO.PDF). ACESSADO EM 15 SET. 17.

### 3.4 Planos Diretores

Os meios e as possibilidades de participação são previstos no texto da Constituição Federal como instrumentos jurídicos de participação. São eles: a ação popular, o atendimento aos direitos da criança e do adolescente, no Colegiado de Órgãos Públicos, na cultura, na denúncia de irregularidades/ilegalidades, no ensino público, na iniciativa popular, no planejamento público, no plebiscito, na política agrícola, no referendo e na Seguridade Social. Já em âmbito local existem outros dispositivos jurídicos como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

O Plano Diretor Participativo é um documento básico da política de desenvolvimento do Município que deve ser construído com a participação de todos os atores e segmentos da sociedade. O seu principal objetivo é nortear a atuação do poder público e da iniciativa privada na formulação dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, a fim de assegurar melhores condições de vida para a população.

Esses instrumentos dão legitimidade às formas de participação da população em arranjos institucionais como: agência de desenvolvimento local, Agenda 21 Local, conferência, conselhos, consórcios intermunicipais, Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, fóruns, orçamento participativo, parcerias, plano estratégico local, polo de desenvolvimento e redes.

Aproximando essa perspectiva à complexidade das ações do enfoque territorial para esta pesquisa,

tornam-se necessárias reflexões interdisciplinares e transdisciplinares capazes de conceber os atores sociais nas suas várias dimensões e nas diversas escalas de poder em que está inserido. Em uma concepção crítica acerca do uso de instrumentos que promovam o empoderamento e as iniciativas locais para o desenvolvimento territorial, Sachs (2008) sugere a garantia da participação e envolvimento de todos os atores, sejam trabalhadores, empregadores, o Estado e a sociedade civil organizada, dando a devida importância ao planejamento territorial, nos níveis municipal, microrregional e mesorregional, no sentido de reagrupá-los por suas identidades culturais e pelos seus interesses comuns em um processo de exercício contínuo da cidadania.

### 3.5 Consórcios Intermunicipais

Os consórcios intermunicipais podem ser considerados como ações e parcerias entre municípios a fim de que haja ações conjuntas, no sentido de incrementar a qualidade dos serviços públicos destinados à população. Surgem assim como forma de superar o efeito de capilarização e descentralização do poder federal, destinados aos municípios e redimensionar escalas produtivas e financeiras adequadas.

Tais consórcios podem ocorrer, sobretudo, no âmbito de territórios que comungam de especificidades regionais sejam econômicas, culturais, sociais, produtivas etc.



### 3.6 Conselhos Gestores

Este subitem do módulo é resultado do constructo de pesquisas e produções textuais, o qual vem utilizar fragmentos textuais extraídos do artigo de nossa própria autoria, que podem ser obtidos e aprofundados em Vianna, Kraemer, Villela (2016). A partir da redemocratização do Brasil, pode-se perceber uma descentralização tanto da gestão quanto financeira da administração e das políticas públicas. Dando mais responsabilidades para os estados e municípios. Dessa forma, temos a municipalização das políticas sociais, como educação, saúde, assistência social e segurança alimentar e nutricional. A Constituição de 1988 será o marco institucional para o início deste processo, que

também estabeleceu uma institucionalidade nos canais de participação da sociedade junto ao Estado como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP), que são órgãos que apresentam funções, pelo menos em tese, de consulta e deliberações das políticas públicas, exercendo também um papel no controle social dessas políticas. Esses conselhos estão presentes em todos os níveis de federação. Sendo que no nível municipal ocorreu uma grande disseminação nos últimos anos, tornando-se referências para os estudos dedicados à participação e ao controle social.

Antes de discorrer sobre o significado de controle social, é preciso tratar o que não pode ser apresentado como tal. Neste caso, controle social não é consulta ou ouvir o outro ator.

Essas formas de relação podem ser analisadas como níveis de participação, mas não gera controle. Controle social vai à direção de cogestão e planejamento, isto é, a sociedade civil é ator presente e relevante no processo de elaboração, acompanhamento e verificação ou monitoramento das ações de gestão pública.

No que diz respeito aos CGPP, foi por meio de legislação complementar e normatizações produzidas pelas instâncias federais que se construiu a regulamentação no modo de funcionamento dessas instâncias de participação. A ideia é que CGPP crie uma instância entre a sociedade civil e o governo local de formulação e proposição de diretrizes e estratégias da gestão governamental e possibilita exercício do controle social dessas ações. Nesse sentido, cria a oportunidade de fiscalizar e avaliar ações assim como a alocação de recursos.

Sendo assim, seguem alguns elementos de caracterização destas instâncias de participação, tais como: (i) apresentam-se em áreas temáticas, ligadas a políticas sociais específicas; (ii) são canais institucionais de participação social; (iii) apresentam um caráter representativo com mandatos sociais não remunerados, podem ser deliberativos ou consultivos; (iv) apresentam uma composição paritária entre governos e sociedade; (v) pelo menos formalmente apresentam uma autonomia em relação ao governo local (TÓTORA; CHAIA, 2002). Quando se analisa o papel dos CGPP e as conferências nacionais de



políticas públicas, pode-se admitir correntes que entendem que os movimentos sociais não deveriam participar destes espaços institucionais de participação por entenderem que estes estão capturados pelo Estado. Entretanto, há vertentes que acreditam que são esses espaços que possibilitam acesso a mais poder dentro do Estado; isso não significa que há limites nas efetividades destas estruturas institucionais.

Os conselhos, tendo sua efetividade na representatividade e no funcionamento, poderão atribuir novas diretrizes para as políticas sociais, pois atuariam na formação das políticas públicas e nas tomadas de decisões. É percebido que, a partir de 1996, há o aumento da criação dos conselhos municipais, pois os recursos destinados às áreas sociais eram vinculados a partir de suas criações.

A instituição dos CGPPs é considerada uma inovação no que tange à participação social no processo de formação e implementação das políticas públicas, assim como o exercício do controle social dessas políticas. No entanto, há problemas e limites neste novo desenho organizacional da gestão pública brasileira (TÓTORA e CHAIA, 2002). Quando se analisam os mecanismos de participação social no Brasil, é importante ressaltar que esses espaços em certas ocasiões se transformam em meros espaços de consentimentos das ações do poder público sem sua real efetividade, tornando-se um meio de legitimação por parte do poder público.

Sendo assim, destacam-se algumas limitações dos conselhos no momento dos seus exercícios, que podem justamente prejudicar o funcionamento como tal foi imaginado. São possíveis limitações: (i) Possíveis manipulações do conselho feito pelo governo a partir de indicações em sua composição; (ii) Dificuldade da sociedade civil em participar dos conselhos devido à restrição de acesso do próprio poder público e a própria falta de tempo; (iii) Entendimento das funções por parte dos representantes da sociedade civil dos conselhos; (iv) Falta de infraestrutura para o funcionamento adequado; (v) Problema de representatividade.

No entanto, o sentido original dos CGPP é no exercício do controle social sobre o Estado a fim de atender a demanda da maior parte da população que está configurada na classe trabalhadora. Dessa forma, a sociedade civil não é homogênea e, sim, com representações com interesses antagônicos. Devemos entender esses espaços sem neutralidade e com diversidade. Assim, o exercício efetivo do controle social dependerá das correlações de forças estabelecidas nessas instâncias.

Desse modo, o controle social passa a ser o direito do poder público estatal ser fiscalizado pela sociedade civil pela ideia de 'participação popular', visto que ambas "são categorias explícitas nesse tipo de processo decisório deliberativo, justificado no âmbito de esferas públicas, de conselhos municipais" (TENÓRIO, 2016, p.24-25).

### 3.7 Arranjos Produtivos Locais (APLs)

Este subitem do módulo é resultado do constructo de pesquisas e produções textuais, o qual vem utilizar fragmentos textuais extraídos do artigo de nossa própria autoria, que podem ser obtidos e aprofundados em Villela (2013) e Meirelles Junior e Villela (2012).

Entende-se por APLs a aglomeração de empresas ou de diversos atores sociais locais para a produção de bens ou serviços. Tal produção tem em comum uma especialização do local, ou seja, de um território específico. Pode-se dizer que o local tem a capacidade de produzir, ou que o local detém um determinado capital social. Este capital social é denominação dada para um conhecimento específico. As localidades, então, se desenvolvem por deter este conhecimento. A exemplo, podemos citar os APLs de confecções, de turismo, metal-mecânico, automobilístico, de cultura, de educação, religiosos, de artesanatos; frutas, hortifrútis, flores, alimentação, diversos gêneros alimentícios, pedras decorativas, cerâmicas, estaleiros, mecânicos, comércio etc.

Os APLs são importantes para o desenvolvimento local, para a inclusão social e para a participação dos diversos atores envolvidos, que deverão utilizar uma dinâmica consciente de planejamento conjunto, de ações cooperadas que promovam o desenvolvimento de suas atividades empresariais e locais. Precisam ser

capazes de elaborar uma governança que seja adequada para conciliar todos os interesses. Esta governança deve ser participativa na qual se observa a divisão de papéis dos atores públicos, mercados e sociedade civil.

O estudo do APL evidencia a existência de redes entre os atores formando laços de confiança nos quais cada um tem um papel definido. Apresentam assim processos de aprendizados interativos, qualificações técnicas e organizacionais, conhecimentos implícitos acumulados, confiança nas relações entre empresas e atores, a proximidade geográfica, social e cultural que são fontes de diversidade e também de vantagens comparativas.

As sinergias coletivas geradas pela participação em aglomerações produtivas locais efetivamente fortalecem as chances de sobrevivência e crescimento das empresas e, para que essas se desenvolvam e se sustentem, é necessário um cenário de cooperação e de competitividade bastante intenso. (CASSIOLATO, LASTRES e MACIEL, 2003)

Existem os ganhos naturais que são advindos das trocas de informações entre os atores que favorecem a existência de infraestruturas as quais consolidam a identidade sociocultural do arranjo, mas é necessário para que se possam materializar situações de resultados econômicos e sociais a necessidade de mecanismos que promovam e permitam a sustentabilidade das localidades.

Com o advento da Constituição de 1988 e a própria mídia solicitando

a participação popular e a organização de entidades não governamentais pelo País, vem trazendo à tona a necessidade de articulação e coordenação dos atores sociais, por meio de políticas e programas que integrem a sociedade nos níveis municipais, estaduais e federais de forma que se possa atingir o desenvolvimento sustentável local e regional.

### 3.8 Cooperativas e Associações

Este subitem do módulo é resultado do constructo de pesquisas e produções textuais, o qual vem utilizar fragmentos textuais extraídos do artigo de nossa própria autoria, que podem ser obtidos aprofundados em Vianna (2017).

Com a intenção de aproximar e integrar os conceitos de desenvolvimento local e cidadania deliberativa com base na perspectiva da Gestão Social, Tenório (2007) entende como desenvolvimento local “‘com’ cidadania aquela ação coordenada entre a sociedade e o poder público municipal, instituída por meio de um processo participativo e democrático, em prol do bem-estar social, econômico político e cultural de um dado território”, no sentido de protagonizar e incluir igualmente a pluralidade do maior número de atores envolvidos em que a legitimidade das decisões políticas surge nos processos de discussão.

Para Guedes e Silva (2012):

[...] o que se busca é o fortalecimento de processos de integração e fortalecimento dos atores que compõem o amplo quadro da organização do trabalho e da produção nas **cooperativas e outras formas associativas**. Nesse sentido o tema, possui certa transversalidade na medida em que implica a valorização da produção ancorada no território como instrumento de um processo de integração na agricultura familiar e suas associações (grifo nosso).

Em locais onde estão concentradas unidades produtivas, configurando uma rede de interesses comuns, que apresentam um saber-fazer característico e uma produção específica, tais grupos possuem potencial significativo para o desenvolvimento econômico coletivo que podem se organizar como associações ou cooperativas. “Tais arranjos devem, teoricamente, elaborar um governança capaz de conciliar interesses nem sempre convergentes dos diferentes atores; planejar conjuntamente e executar ações cooperativas que promovam o desenvolvimento de suas atividades empresariais” (VILLELA e PINTO, 2009). Essa forma de governança retoma o que se caracterizou neste texto como Aglomerações Produtivas Locais (APLs). APL é uma rede com governança própria, baseada na relação de troca entre os atores, que surge de maneira espontânea, de preferência horizontal, requerendo uma localidade espacial e uma gestão social participativa.

# 4.

## Exemplo de aplicação de políticas públicas na busca da territorialização: **o caso do colegiado territorial rural da Baía da Ilha Grande**

O Território Rural da Baía da Ilha Grande é composto por cinco municípios situados na Região da Costa Verde no Sul do Estado do Rio de Janeiro, que inclui Angra do Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty e Seropédica. Esses municípios englobam uma área de 2663 km<sup>2</sup> onde vive uma população de aproximadamente 430.502 habitantes (IBGE, 2010).

Esse território é palco de grandes disputas no cenário nacional. Um breve histórico pode contribuir para elucidar alguns aspectos importantes. A abertura da BR-101, Rodovia Rio-Santos na década de 1970, trouxe um desenfreado processo de crescimento econômico para a região da Baía da Ilha Grande. O território conta com belas paisagens sendo este um forte atrativo turístico. Paraty se transforma em um polo turístico (APL) e a região continuamente passa atrair novas redes de hotelarias, loteamentos, ampliação das áreas urbanas e de proteção ambiental. Também o território recebe novos megaempreendimentos, como os da construção das Centrais Nucleares Brasileiras, denominadas de Angra 1, 2 e 3 no início dos anos 1980 e, recentemente, nos anos 2000, um novo fluxo de grandes investimentos se instala no município de Itaguaí, onde foram construídos o Porto Sudeste, a Base Naval de Submarinos Atômicos, o Estaleiro da Marinha do Brasil, a nova planta da Companhia Siderúrgica Nacional, a planta da Usina Siderúrgica de Minas Gerais S.A., o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, a expansão do Porto de Itaguaí e o projeto da Base da Petrobras.

Neste mesmo período o município de Seropédica recebe a implantação de uma usina termoeletrica, a expansão dos areais, novas empresas de extração mineral, o aterro sanitário Santa Rosa que atende toda a região metropolitana do Rio de Janeiro e os novos condomínios logísticos. Tais empreendimentos modificaram a estrutura socioeconômica-ambiental e política do território da Baía da Ilha Grande.

Poderia ser suposto que, com a ampliação da população local, esta nova estrutura representaria um impulso e oportunidade para a produção agrícola da região; no entanto, esta representou uma forte ameaça aos produtores rurais. O modelo de crescimento denominado como exógeno não incluiu atores locais como os agricultores familiares. Assim sendo, o Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande tem grandes desafios à sua frente. O processo de união de atores interessados na produção agrícola será aqui descrito como um exemplo de gestão social e de resgate identitário e de coesão no território.

Uma das questões discutidas nas reuniões trata da aproximação dos três principais atores do território na instância colegiada: (1) os pequenos e médios produtores rurais, indígenas, quilombolas e caiçaras; (2) o poder público dos municípios representado pelas secretarias de agricultura, desenvolvimento e pesca e (3) das entidades de pesquisa e extensão. Tal aproximação pode ajudar a fomentar projetos que busquem fortalecer a agricultura familiar assim como as comunidades





tradicionais. Além da troca de experiências entre os municípios, é possível que haja ações de consórcios e projetos intermunicipais. Essa iniciativa pode ser considerada como um avanço nas questões cooperativas entre municípios quando Abramovay (2001, p. 132) sinaliza a problemática de que o “plano de trabalho de cada município tende a confinar-se a esta esfera restrita cujas possibilidades de oferecer novas chances são extremamente limitadas”.

As iniciativas mais recorrentes no âmbito do colegiado são: (1) a troca de experiências entre os municípios na implantação do Pnae; (2) discussões acerca das questões e conflitos fundiários; (3) a inclusão de agricultores em feiras locais, como a Feira da Agricultura Familiar da Rural, o projeto da Feira da Agricultura Familiar na Universidade Federal Fluminense de Angra dos Reis. Daí a necessidade da criação de mecanismos de cooperação que vão além dos limites estritamente locais e da criação de mercados institucionalizados pelo Estado, sobretudo, nas escalas municipais e regionais.

O Programa Aquisição de Alimentos (PAA) é uma conquista da agricultura familiar com a inserção do programa Fome Zero que atende populações em situação de insegurança alimentar buscando a inclusão social no campo. O programa prevê a compra institucional de alimentos por estados e municípios, com dispensa de processo de licitação, na qual os preços podem ultrapassar os valores dos mercados locais por meio de chamada pública. Outra iniciativa é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) que, assim como o PAA, é uma política de segurança alimentar e nutricional instituída pela lei nº 11.497/2009, a qual prevê pelo menos a compra de 30% proveniente da agricultura familiar para serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. A compra é feita por meio de chamadas públicas, que dispensa licitação e pode ser articulada nas reuniões com participação de atores da sociedade civil e do poder público que compõem o Conselho de Segurança Alimentar (Consea) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) municipal ou estadual. Alguns colegiados territoriais (como

os Territórios Rurais e Territórios da Cidadania) buscam manter relações de parceria, intercâmbio e troca de experiências exitosas com ambos os programas com a devida participação dos seus membros nos conselhos municipais e em parcerias com instituições de pesquisa e extensão.

Os municípios do Território da Baía da Ilha Grande (BIG) tem muitas dificuldades de implantação do Pnae, com exceção de Paraty, que há quatro anos vem consolidando experiências exitosas de parcerias entre o poder público municipal, agricultores familiares e chefs de cozinha dos restaurantes do polo turístico. Seropédica, dos cinco municípios, é o que mais tem dificuldades de implantar o programa, pois apresentou problemas de divulgação e transparência das chamadas públicas frente aos agricultores locais para a inserção dos mesmos no fornecimento de alimentos para a alimentação nas escolas. Houve uma tentativa em 2015, com a aprovação de um projeto, mas que não obteve desfecho desejado, ou seja, sem a efetivação do contrato (VIANNA, KRAEMER e VILLELA, 2016).



Após a observação de tais experiências, houve no território da BIG a organização do I Seminário Intermunicipal da Alimentação e Agricultura Familiar com o tema “Avaliação e perspectivas do fornecimento ao Pnae”. O evento ocorreu em setembro de 2016 e teve como objetivo apresentar e discutir sobre as experiências de cinco municípios: Paraty, Itaguaí, Paracambi, Pinheiral e Seropédica. Após as apresentações dos convidados, houve a plenária final com debates e encaminhamentos. Discutiu-se sobre o compromisso de o poder público garantir responsabilidade em cumprir o programa conforme a lei. Como encaminhamento, ficou decidida em plenária a composição de um grupo de trabalho com participantes voluntários para a elaboração de “carta compromisso” a ser entregue aos futuros prefeitos imediatamente após as eleições em outubro do mesmo ano. A intenção desse documento foi de apresentar aos prefeitos eleitos dos cinco municípios, a importância de incluir os agricultores familiares no Pnae, enquanto

um instrumento de controle social em função da participação da sociedade civil organizada e das instituições presentes nos debates transcorridos durante o evento.

O processo de recomposição do Colegiado Territorial da Baía da Ilha Grande pela equipe do Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Territorial (Nedet) da Baía da Ilha Grande – convênio UFRRJ/CNPq/MDA, teve o início dos trabalhos para a reorganização do colegiado com a criação de comissões que buscariam contato com os representantes de associações e cooperativas de agricultores para participarem como membros. O recebimento dos ofícios de indicação dos representantes titulares e suplentes para a composição das entidades que fariam parte do quadro do Colegiado e uma comissão tirada para a elaboração do seu Regimento Interno com a posterior aprovação em plenária foram ações de regulamentação do mesmo.

A Conferência de Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural – etapa territorial realizada em

dezembro de 2015, também organizada pelo núcleo da UFRRJ, contou com a participação de representantes dos cinco municípios. Foram formados grupos em torno de três eixos: I – Fortalecimento Institucional, Estruturação, Gestão, Financiamento e Participação Social; II – Ater e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar; III – Formação e Construção de Conhecimentos na Ater. Todos os eixos foram transversalmente discutidos a partir das perspectivas: Eixo A – Ater e Mulheres Rurais; Eixo B – Ater e Juventude Rural; e Eixo C – Ater e Povos e Comunidades Tradicionais. Nesse encontro foram eleitos 14 representantes titulares e sete suplentes, incluindo membros da sociedade civil e do poder público, que levariam as discussões apresentadas para a Conferência de Ater etapa estadual, que ocorreu em abril de 2016 e, em seguida, a conferência nacional realizada em maio do mesmo ano. Houve também a de criação do Núcleo Dirigente, do Núcleo Técnico e dos comitês de jovens, mulheres e comunidades tradicionais.



A realização de sessões temáticas com a participação dos responsáveis pelo (1) Parque Estadual Cunhambebe e pelo (2) Parque Nacional da Serra da Bocaina foi uma demanda apresentada pelos agricultores com o objetivo de esclarecer os conflitos entre órgãos de fiscalização ambiental e os agricultores em virtude das demarcações das áreas de proteção e conservação ambiental. Considera-se, portanto, que essa demanda por parte da sociedade civil seja caracterizada como uma ação de controle social na qual os agentes do poder público foram questionados quanto às suas ações de repressão das práticas agrícolas quando contrastadas com a citada “permissividade” desses órgãos aos megaempreendimentos industriais e comerciais no território, mais especificamente nas localidades das unidades de conservação ambiental. Foi também criada uma comissão para discutir-se a elaboração coletiva e participativa do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) para o território.

Foram realizados encontros de capacitação para os membros representantes dos colegiados com participação da sociedade civil, do poder público e das entidades de pesquisa e extensão, nos quais foram abordados temas como: (1) Gestão Social, controle social e participação nas políticas públicas; (2) cultura, identidade e território e (3) assistência social no meio rural. Nestes dois encontros de capacitação, as discussões acerca dos conceitos abordados foram contextualizados nas falas dos participantes acerca da

realidade do território da Baía da Ilha Grande, nas quais as interações foram profícuas e enriquecedoras para todo o grupo presente.

Concomitantemente aos encontros e ações do colegiado, foram realizados 12 encontros de capacitação para os agricultores da região de Mazombinha, em Itaguaí, e na Associação Serorgânico, localizada em Seropédica, foram realizados seis encontros, nos quais discutiram-se temas variados orbitando entre políticas públicas, administração, identidade rural, cooperativismo, técnicas sustentáveis de plantio, conselhos municipais, noções de marketing para agricultores rurais e previdência social no campo. Nessas duas comunidades, anteriormente à capacitação, houve a realização de um DRP – Diagnóstico Rápido Participativo.

As demais e diversas reuniões plenárias do colegiado focaram em alguns pontos centrais: (1) na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS), no qual houve a necessidade de encontros alternativos para o levantamento do diagnóstico do território, dos impactos do crescimento econômico exógeno na região e das propostas de ações futuras; (2) ações de parceria para a criação de um projeto de turismo rural de base comunitária para a Serra do Piloto no município de Mangaratiba-RJ; (3) a promoção e a criação de feiras municipais e institucionais que integrassem atores do território para o fortalecimento das famílias de agricultores; (4) participação do Nedet no Projeto de Formação dos Jovens Rurais em Agroecologia

junto com a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do Estado do Rio de Janeiro; (5) Consórcio intermunicipal para as secretarias de agricultura dos municípios envolvidos para projetos e capacitações com temas diversos: PAA, Pnae, Segurança Alimentar etc.; (6) submissão de Projeto de Gestão de Recursos Hídricos junto ao CNPq; (7) a elaboração de cartas de solicitação de apoio a grupos de agricultoras pelos poderes públicos e extensionistas locais; (8) incentivo à participação dos membros do colegiado em instâncias municipais como conselhos de desenvolvimento rural, de segurança alimentar, de alimentação escolar etc., dos municípios pertencentes ao território; (8) divulgação das ações de implantação do PAA institucional do Restaurante Universitário da UFRJ entre as comunidades familiares do território.

A frequência e a participação dos atores nas reuniões plenárias do colegiado tem mostrado simetria entre membros da sociedade civil e dos poderes públicos chegando a um total de 70 presentes na 9ª reunião plenária.





## Perfil dos Autores

### **Lamounier Erthal Villela**

Professor do Departamento de Economia do ICSA/UFRRJ e dos Programas de Pós-graduação PPGDT/UFRRJ e PPGCTIA – Doutorado Binacional (UFRRJ/URNC-Argentina). Doutor em Economia Aplicada pela Université Paris III (Sorbonne Nouvelle) e Pós-Doutor em Administração Pública pela EBAPE-FGV.

### **Márcio de Albuquerque Vianna**

Professor do Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino do IE/UFRRJ e dos Programas de Pós-graduação PPGEduCIMAT/UFRRJ e Pesquisador Associado no PPGDT/UFRRJ. Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da UFRRJ – área de concentração: Políticas Públicas Comparadas.

## Síntese do Fascículo

Neste módulo tivemos objetivo de mostrar como a gestão social é indissociável do desenvolvimento territorial. O desenvolvimento local só é possível com a participação de todos, ou seja, com processos de inclusão, de discussão, de coesão e governabilidade. Assim sendo, ele requer um planejamento, uma definição de projeto para onde e como se deseja construir um território. Apresentamos alguns conceitos, indicadores de desenvolvimento, políticas públicas focadas nos territórios e, por fim, o exemplo de um colegiado de produtores rurais que demandam voz e espaços em um território de rápido crescimento econômico excludente nos últimos anos.

Normalmente são percebidas assimetrias na participação entre os diversos atores locais: poderes públicos, mercado e sociedade civil. Esses poderes descompassados implicam a concentração do poder que inviabiliza os processos democráticos como assinalados nos conceitos de território e de gestão social.

O baixo controle social, ou seja, a dificuldade da sociedade de participar, de deliberar e de ter acesso à destinação dos gastos públicos denota uma sociedade pouco democrática e subdesenvolvida.

Neste texto foram apresentados alguns instrumentos de reflexão e ação de práticas de gestão social, mas que não se esgotam aqui, podendo se

estender a diversas outras dimensões da participação da sociedade.

Contudo, há a necessidade de “destravar” os processos que emperam as políticas públicas locais que deveriam ter como objetivo fortalecer a sociedade civil organizada e suas ações nos territórios, visto que tais atores são as “pontas frágeis” com suas identidades e naquilo que produz e comercializa. Assim, questões de políticas públicas como segurança e soberania alimentar, por exemplo, devem ser tratadas com mais respeito e seriedade, tanto relacionadas à reprodução e à manutenção socioeconômica da população mais empobrecida quanto ao desenvolvimento sustentável do território. Quando os territórios não são trabalhados de forma participativa à luz da Gestão Social, ocorre o processo de exclusão, de desterritorialização e desmobilização da cadeia produtiva local. Isso ocorre em virtude da fragilidade na implantação das políticas públicas e da ausência de agendas voltadas para a inclusão dos atores que necessitam das ações estatais de apoio à população.

Assim, com a ausência da gestão social com base na participação de todos os segmentos da sociedade com simetria e igualdade nas relações de poder, no lugar do crescimento endógeno – de dentro pra fora –, ocorre o crescimento econômico exógeno – de fora para dentro –, o qual pode comprometer as identidades culturais, os processos de inclusão social e a soberania da população mais desprivilegiada socioeconomicamente nos territórios.



## Referências Bibliográficas



1. ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, nº 43, set/dez. 2001.

2. BOTREL, M. de O.; ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J.R. Entre a Gestão Pública e a Gestão Social de Bens Culturais no Brasil. In **Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, 4, 2010, Lavras. Anais. Lavras: INCUBACOO, 2010. 1 CD ROM

3. BOURDIEU, P. – **Les structures sociales de l'économie** – Paris: Seuil, 2000.

4. FISCHER, T.M.D. e MELO, V. P. **Gestão Social do Desenvolvimento e Interorganizações**. In Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9, 2003, Salvador. Anais, Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM

5. FISCHER, T.M.D. e MELO, V. P.. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In FISCHER, T. M D.; ROESCH, S.; MELO, V. P. **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, p.13-41, 2006.

6. FISCHER, T.M.D. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – uma introdução a uma agenda. In FISCHER, T. M D. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, p.12-32, 2002.

7. FLIGSTEIN, Neil. **The architecture of Markets – an economic sociology of XXI century capitalist societies**. Princeton University Press, 2001.

8. FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH,

R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

9. GUEDES, C. e SILVA, R. Denominações Territoriais Agroalimentares, Políticas e Gestão Social: Argentina, Brasil e a experiência espanhola no contexto europeu. In: **VII Jornadas Interdisciplinares de Estudios Agrários y Agroindustriales** – realizadas na Universidade de Buenos Aires de 1 a 4 de novembro de 2012.

10. IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. IBGE Cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em 27 nov. 2012

11. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em 13 jun. 12

12. MEIRELLES, J. C.; VILLELA, L. E. Arranjo produtivo local como parâmetro para a sustentabilidade. In: 2º Congresso Ibero-Americano de Responsabilidade Social (CRIARS 2012), 2012, Lisboa. **2º Congresso Ibero-Americano de Responsabilidade Social** (CRIARS 2012), 2012.

13. PARÉS, M; CASTELLÀ, C. **Criteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana**. Barcelona: EPSU/IGOP/UAB, 2008.

14. PERICO, R.E. Identidade e território no Brasil. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.



15. PINHO, J.A.G. de. Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JÚNIOR, J. T; SCHOMMER, P.C; CANÇADO, A.C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda**. Recife: UNIVASF, 2010.

16. SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

17. SANTANA, J.S, GUEDES, C.Z.M., VILLELA, L.E. Desenvolvimento territorial sustentável e os desafios postos por megaempreendimentos: o caso do município de Itaguaí - RJ. **Cad. EBAPE**, v.9, nº3, artigo 8, Rio de Janeiro, Set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v9n3/a09v9n3.pdf>. Acesso em: 25/08/2012.

18. TENÓRIO, F.G. Gestão Social: conceito. In TENÓRIO, F.G. e KRONEMBERGER, T.S. (Orgs.) **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, v.3, 2016.

19. \_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** 3ª Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

20. \_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

21. \_\_\_\_\_. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV, Ijuí: Unijuí, 2007.

22. \_\_\_\_\_. Escopo teórico. In TENÓRIO, F. G. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

23. \_\_\_\_\_. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, F. G. e KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV Editora, v.3, 2016.

24. TÓTORA, S.; CHAIA, V. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos Metrópole**, n. 8, pp. 59-86, 2º sem. 2002.

25. VIANNA, M.A. **A Agricultura Familiar em Seropédica-RJ: Gestão Social, participação e articulação dos atores do polo de conhecimento local em agropecuária**. Tese de Doutorado. PPGCTIA-UFRRJ, 2017.

26. VIANNA, M.A.; KRAEMER, C.F.B.; VILLELA, L.E. O papel dos conselhos municipais e dos atores locais para o fornecimento da alimentação escolar pela agricultura familiar em Seropédica - RJ. In: IX **ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, 2016, Porto Alegre, 2016, Porto Alegre. ANAIS DO IX ENAPEGS. 2016.

27. VILLELA, L.E. Redes, desenvolvimento e gestão social em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Rio de Janeiro. In: Fernando Guilherme Tenório. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, v. 2, p. 101-221.

28. VILLELA, L.E., VIDAL, M.O., ARAUJO, A.C., COSTA, N.L.S.F., COSTA, E.G. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. **Cadernos EBAPE** (FGV), v. 14, p. 619-639, n. 2016.

29. VILLELA, L.E.; VIDAL, M.O. ARAUJO, A.C.; COSTA, N. L. S. F. Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e Gestão Social como conceitos indissociáveis: o caso do município de Itaguaí-RJ. In: FERREIRA, M.A.M. (Org.). **Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social: limites, desafios e possibilidades**. 1ed. Viçosa: UFV, 2014, v. 1, p. 108-134.

30. VILLELA, L. E. e PINTO M.C. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **RAP - Rio de Janeiro** 43(5):1067-1089, Set./out. 2009.

31. VILLELA, L.E. Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (org). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.



Apoio



Promoção

**O POVO**  
Você presente.

Realização

