



Desenvolvimento Territorial Rural em Perspectiva Comparada: Brasil e Argentina*

Thais Soares Kronemberger **
 Cezar Augusto Miranda Guedes***
 Fernando Guilherme Tenório ****

*Este artigo é parte dos resultados da tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (PPGCTIA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) desenvolvida no âmbito do projeto de pesquisa “Gestão social: ensino, pesquisa e prática” – Edital PRÓ-ADMINISTRAÇÃO/CAPES 09/2008, sob a coordenação do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV).

** Professora adjunta da Universidade Federal Fluminense – Volta Redonda. E-mail: thaisk@id.uff.br

***Professor titular Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: cezar.eco@gmail.com

****Professor titular Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). Coordenador do PEGS/EBAPE/FGV. E-mail: fernando.tenorio@fgv.br

RESUMO

No meio rural, o enfoque territorial do desenvolvimento foi adotado em países latino-americanos com a finalidade de oferecerem soluções inovadoras às políticas setoriais e aos desafios da sociedade e da economia, tais como pobreza e desigualdade regional (LEITE et al, 2008). As políticas públicas de desenvolvimento territorial rural ganharam importância ao adotar o território como espacialidade de intervenção, capazes de promover a articulação rural-urbana e renovar a concepção de desenvolvimento, devido ao seu conceito polisêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2010; SEPULVEDA; GUIMARÃES, 2008). Dessa forma, o caráter participativo das políticas de desenvolvimento rural ganha relevância, ao envolver de forma ampla os atores sociais pertencentes ao território, especialmente, os tradicionalmente excluídos, buscando garantir o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010). Sustentado em tal discussão, o artigo teve como principal objetivo analisar em perspectiva comparada políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, a saber: Programa Territórios da Cidadania do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios do Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria do Ministerio da Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente. A ênfase na análise concentrou-se na estratégia de desenvolvimento rural adotada e na diretriz da participação cidadã preconizada pelo desenho institucional das políticas em tela. O método da pesquisa consistiu no estudo de caso comparado entre territórios rurais abrangidos pelos respectivos programas: Território da Cidadania Noroeste Fluminense, no Brasil, e o Território Oeste Pampeano, na Argentina. A coleta de dados contou com pesquisas bibliográfica, documental e de campo. O tratamento dos dados foi realizado de forma qualitativa, a partir da técnica de análise de conteúdo por grade mista, na qual categorias de análise foram definidas preliminarmente, sendo incorporadas também durante o processo de análise. Os resultados apontam que no caso brasileiro, a finalidade da política de desenvolvimento territorial rural estava inserida à época na agenda do governo federal em reduzir pobreza e direcionar ações para áreas do interior do país mais deficitárias. Já no caso argentino, ocorreu o alinhamento entre o enfoque territorial e a promoção da extensão rural, inovação tecnológica e organizacional, sem definição de público prioritário. Em relação a diretriz da participação cidadã, o principal ponto na comparação entre os programas de desenvolvimento territorial rural concentra-se na institucionalização de esferas públicas decisórias e sua influência na gestão da política.

Palavras-chave: Gestão Social; Desenvolvimento Territorial Rural; Programa Territórios da Cidadania; Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

ABSTRACT

In rural areas, the territorial approach to development was adopted in Latin American countries to provide innovative solutions to sectoral policies and societal and economic challenges such as poverty and regional inequality (LEITE et al, 2008). Public policies of rural territorial development have gained importance when adopting the territory as a spatiality of intervention, capable of promoting rural-urban articulation and renewing the concept of development, due to its polysemic concept par excellence (CAZELLA; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2005). In this way, the participatory character of rural development policies becomes relevant, as it involves the social actors belonging to the territory, especially those traditionally excluded, seeking to ensure their recognition and empowerment for land management (ECHEVERRI, 2010). Based on this discussion, the main objective of this article was to analyze, in a comparative perspective, rural territorial development policies in Brazil and Argentina, namely: Citizenship Territories Program of the extinct Ministry of Agrarian Development and the National Program to Support Territorial Development of the National Institute of Agricultural Technology of the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries, respectively. The emphasis of the analysis was focused on the adopted rural development strategy and the citizen participation guideline advocated by the institutional design of the policies on the screen. The research method consisted of a comparative case study between rural territories covered by the respective programs: Northwest Fluminense Citizenship Territory in Brazil and the Pampeano West Territory in Argentina. Data collection included bibliographical, documentary and field research. The data treatment was carried out in a qualitative way, based on the content analysis technique by mixed grid, in which categories of analysis were preliminarily defined and also incorporated during the analysis process. The results indicate that in the Brazilian case, the purpose of the rural territorial development policy was inserted at the time in the agenda of the federal government in reducing poverty and directing actions to the most deprived areas of the interior of the country. In the case of Argentina, there was an alignment between the territorial approach and the promotion of rural extension, technological and organizational innovation, without definition of priority public. Regarding the guidelines for citizen participation, the main point in the comparison between rural territorial development programs focuses on the institutionalization of decision-making public spheres and their influence on policy management.

Keywords: Social Management; Rural Territorial Development; Territory of Citizenship Program; National Program of Support to the Development of the Territories.

RESUMEN

En el medio rural, el enfoque territorial del desarrollo se adoptó en países latinoamericanos con el fin de ofrecer soluciones innovadoras a las políticas sectoriales ya los desafíos de la sociedad y la economía, tales como pobreza y desigualdad regional (LEITE et al, 2008). Las políticas públicas de desarrollo territorial rural ganaron importancia al adoptar el territorio como espacialidad de intervención, capaces de promover la articulación rural-urbana y renovar la concepción de desarrollo, debido a su concepto polisémico por excelencia (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2009; Y en el caso de las mujeres. De esta forma, el carácter participativo de las políticas de desarrollo rural gana relevancia, al involucrar de forma amplia a los actores sociales pertenecientes al territorio, especialmente, a los tradicionalmente excluidos, buscando garantizar su reconocimiento y empoderamiento para la gestión del territorio (ECHEVERRI, 2010). El artículo tuvo como principal objetivo analizar en perspectiva comparada políticas de desarrollo territorial rural en Brasil y Argentina, a saber: Programa Territorios de la Ciudadanía del extinto Ministerio del Desarrollo Agrario y el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, respectivamente. El énfasis en el análisis se centró en la estrategia de desarrollo rural adoptada y en la directriz de la participación ciudadana preconizada por el diseño institucional de las políticas en pantalla. El método de la investigación consistió en el estudio de caso comparado entre territorios rurales cubiertos por los respectivos programas: Territorio de la Ciudadanía Noroeste Fluminense, en Brasil, y el Territorio Oeste Pampeano, en Argentina. La recolección de datos contó con investigaciones bibliográfica, documental y de campo. El tratamiento de los datos fue realizado de forma cualitativa, a partir de la técnica de análisis de contenido por cuadrícula mixta, en la cual las categorías de análisis fueron definidas preliminarmente, siendo incorporadas también durante el proceso de análisis. Los resultados apuntan que en el caso brasileño, la finalidad de la política de desarrollo territorial rural estaba inserta en la época en la agenda del gobierno federal en reducir pobreza y dirigir acciones hacia áreas del interior del país más deficitarias. En el caso argentino, ocurrió la alineación entre el enfoque territorial y la promoción de la extensión rural, innovación tecnológica y organizacional, sin definición de público prioritario. En relación a la directriz de la participación ciudadana, el principal punto en la comparación entre los programas de desarrollo territorial rural se concentra en la institucionalización de esferas públicas decisivas y su influencia en la gestión de la política.

Palabras clave: Gestión Social; Desarrollo Territorial Rural; Programa Territorios de la Ciudadanía; Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

1. Introdução

O enfoque territorial conquistou importância no debate sobre desenvolvimento rural e, especialmente, na condução das políticas públicas para este setor em diversos países, inclusive no Brasil e na Argentina. No meio rural, a abordagem territorial é encarada como uma perspectiva inovadora por renovar a concepção de desenvolvimento rural, devido ao seu conceito polissêmico por excelência (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009; ABRAMOVAY, 2005; FAVARETO, 2010).

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

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

Esse constitui um dos motivos de o território ser preferido ao município como unidade espacial de intervenção, por ser um espaço de construção social e não uma delimitação político-administrativa, além de possuir uma escala mais ampla que permite a percepção de dinâmicas mais com-

plexas e promissoras, capazes de promover a articulação rural-urbano e tecer propostas de ação coletiva por parte dos atores, com maior capacidade de promoção da sustentabilidade do desenvolvimento (LEITE et. al., 2008).

Dessa forma, o caráter participativo das políticas de desenvolvimento territorial rural ganha relevância, ao envolver de forma ampla os atores sociais pertencentes ao território. Com isso, torna-se importante a organização dos segmentos, em especial dos agricultores familiares, bem como o seu reconhecimento e empoderamento para a gestão do território (ECHEVERRI, 2010).

A essa relação dialógica e participativa, em que o processo decisório é compartilhado e pactuado entre os diversos atores sociais, denomina-se gestão social (TENÓRIO, 2008). Como explica Tenório (2008), “o adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (p. 158).

Sustentado nessa discussão, este estudo tem como principal objetivo analisar como a gestão social é estabelecida em programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, a saber: o Programa Territórios da Cidadania (PTC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNDT) conduzido pelo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) do Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGP), respectivamente.

Para tanto, a gestão social foi analisada a partir da dimensão político-institucional cujo enfoque concentra-se nos marcos normativos e nas linhas de ação preconizadas pelos respectivos programas de desenvolvimento territorial, sobretudo a estratégia de desenvolvimento escolhida e a diretriz participativa adotada.

A pesquisa, de natureza qualitativa, adotou como método o estudo de casos comparado (YIN, 2005) em um território delimitado por cada programa de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina: Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, no PTC, e Território Oeste Árido,

localizado na Província de La Pampa, no âmbito do PNDT.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. A próxima seção discorre sobre a abordagem territorial do desenvolvimento com ênfase na sua emergência na América latina e seus principais objetivos. A terceira seção é dedicada ao tema da gestão social e seus elementos conceituais que correspondem à participação e às institucionalidades participativas. A seguir, a metodologia do estudo é apresentada juntamente com as etapas de coleta e tratamento dos dados, incluindo as técnicas de pesquisa utilizadas para a realização da investigação. A quinta seção é dedicada a análise dos resultados da dimensão político-institucional da gestão social nos programas de desenvolvimento territorial rural pesquisados com ênfase nas respectivas estratégias de desenvolvimento e diretriz participativa. Por fim, são tecidas as considerações finais com ênfase no estudo comparado com destaque para as diferenças e similaridades entre o PTC e o PNDT.

2. Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural

Em termos de políticas públicas, o enfoque territorial é introduzido na metade da década de 1990 por uma série de programas de pesquisa e iniciativas, como a criação da divisão territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1994, e dois anos depois com a publicação do relatório pelo Banco Mundial intitulado “A nova visão do desenvolvimento rural”, no qual é defendida a necessidade de mudança de uma perspectiva setorial para territorial, além de estimular a elaboração de um novo arcabouço institucional para as políticas direcionadas ao rural (FAVARETO, 2006a).

A partir de experiências pioneiras que adotam a perspectiva territorial, como o Programa LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais – da União Europeia e as propostas de organismos de cooperação internacional, é possível perceber a convergência de alguns conceitos básicos que configuram uma nova proposta de desenvolvimento para o mun-

do rural: não mais definir desenvolvimento rural como sinônimo de desenvolvimento agrícola; valorizar a vinculação do rural com o urbano e com mercados mais dinâmicos; enfatizar a inovação tecnológica; fomentar a realização de reformas institucionais, política descentralizadora e fortalecimento dos governos locais; promover a concertação social e intersetorial (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

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

Pode-se afirmar então que o surgimento da abordagem territorial do desenvolvimento guarda relação com a pouca efetividade das políticas para o meio rural até então implementadas. A finalidade do enfoque pelo território volta-se para a promoção do desenvolvimento e do enfrentamento da pobreza em uma perspectiva multidimensional (BENGOA, 2006; ABRAMOVAY, 2006; FAVARETO, 2006a).

É neste sentido que a adoção do território como unidade das políticas públicas de desenvolvimento rural ganha destaque, podendo ser justificada por alguns pontos. O primeiro deles consiste no abandono estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores, o que traz como consequências a redefinição das regiões rurais e a incorporação de atividades não agrícolas em praticamente todos os países da América Latina, bem como a conceitualização de território não apenas pelos seus limites físicos, mas pela maneira como

ocorrem as interações sociais em seu interior. O segundo é o rompimento da associação entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, ao ter como finalidade a redução da pobreza percebida pelo seu aspecto multidimensional. E por último, a valorização dos diversos atores e das organizações para a compreensão das situações localizadas (ABRAMOVAY, 2006b).

Quanto ao enfoque territorial, Me-deiros e Dias (2011) chamam a atenção que vem sendo concebida nas políticas públicas de desenvolvimento rural uma ação que possibilita aos agricultores familiares não apenas retorno com os resultados econômicos, mas também o acesso a serviços sociais básicos, além de poder contar com capacidades para preservar costumes e tradições. Neste caso, o aspecto inovador das políticas de desenvolvimento territorial rural estaria em promover direitos sociais que até então determinados grupos sociais do meio rural estariam excluídos. A eficácia das políticas direcionadas para o território estaria em contemplar e valorizar as especificidades, os modos de sociabilidade e as culturas nesses espaços.

Ao considerar o território como um espaço de construção social, com dinâmicas próprias, as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural devem considerar componentes, como: as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; a existência de arranjo institucional que exerça influência no processo decisório junto ao Estado na condução das políticas públicas que incidem sobre o território; os processos sociais e os mecanismos institucionais por meio dos quais o território se relaciona com os agentes externos (LEITE et al, 2008).

De forma geral, dentre esses elementos a serem considerados pelos programas de desenvolvimento territorial rural destaca-se o de caráter institucional que promove a constituição de relações sociais

entre os atores pertencentes ao território baseadas no reconhecimento e na identidade territorial. É no âmbito das instituições participativas que ocorre à construção dos projetos coletivos de desenvolvimento rural, tornando-se elemento indispensável para a não reprodução das relações de poder que excluem os segmentos mais vulneráveis das oportunidades e dos benefícios do desenvolvimento (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Porém, sobre esta associação entre institucionalidade e desenvolvimento, Sumpsi (2006) destaca que há canais de intervenção para que esta associação aconteça, como: a definição coletiva de uma estratégia produtiva para o território com a construção de um projeto de desenvolvimento que sinalize a atuação dos setores produtivos prioritários e oriente a transformação produtiva; a identificação e o apoio às organizações de produtores do território, por meio de programas de assistência técnica e formação de recursos humanos; a participação de distintos grupos e organizações presentes no território; a busca por recursos financeiros e estabelecimento de novos mecanismos para acesso a créditos; por último, a valorização do trabalho em rede, pois permite a troca de informações e estabelece ações articuladas e coordenadas entre os distintos atores pertencentes ao território.

Em relação à implementação das ações de desenvolvimento rural sob o enfoque territorial, Favareto (2006b) argumenta que há dificuldades do Estado e da sociedade nos países latino-americanos, incluindo Brasil e Argentina, em lidar com a mudança de paradigma contida neste enfoque. Percebe-se que há uma mudança no desenho das políticas e programas de desenvolvimento rural, mas esta não vem acompanhada de uma mudança institucional capaz de sustentar esta nova perspectiva. É o que o autor denomina de “inovação por adição”, ou seja, a incorporação de novos temas onde, antigos valores e práticas continuam direcionando a atuação dos atores sociais.

Sobre este ponto, é importante argumentar que o território enfrenta o desafio de se constituir como referencial de política pública. Trata-se

de uma construção envolvendo governo e sociedade, a fim de refletir os novos tempos de implementação de políticas, onde os espaços públicos de participação desempenham um papel central neste processo (MALUF, 2010).

3. Gestão Social: conceito e referenciais

Gestão social é um conceito recente (MAIA, 2005; BOULLOSA; SCHOMMER, 2010) e em construção (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; FRANÇA FILHO, 2008) direcionado para estudos sociopolíticos de organizações e interorganizações a partir de uma orientação sociocêntrica (COELHO, 2015).

No campo da Administração, “gestão” é entendida como um processo que objetiva ao uso racional dos recursos com fins econômicos. O uso corrente do termo está associado à sujeição do indivíduo ao processo de acumulação de capital quando inserido na produção e reprodução de riquezas materiais. De forma contrária, a “gestão social” está relacionada a uma nova visão que se distancia do capital e reconhece a sociedade civil como protagonista, juntamente com o Estado, no papel de planejar e tomar decisões capazes de promover o desenvolvimento orientado para o bem-estar comum (CARRION; CALOU, 2008).

O surgimento da gestão social guarda relação com a realização da mesa redonda “The Management of Social Services”, em 1991, na Dinamarca, quando foi proposto às instituições participantes do evento dedicadas ao ensino da Administração que colocassem à disposição dos movimentos sociais tecnologias gerenciais para melhorar sua capacidade de negociação com o Estado e com a sociedade em geral. Com o propósito de dar concretude à proposta, em 1992, foi organizado, na cidade de Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), o Seminário Ibero-Americano de Formação de Professores em Gestão Social (TENÓRIO, 2006).

O contexto histórico de introdução do tema durante a década de 1990 está associado a dois processos conflituosos que marcam a contemporaneidade: o primeiro diz respeito ao fenômeno da globalização que mercantiliza e amplia os segmentos de atuação do capital na sociedade,

incluindo a redução da atuação do Estado e o predomínio das estratégias de mercado; o segundo refere-se à conquista tardia dos direitos sociais, refletida na dimensão da cidadania e na constituição de um Estado democrático de direito que preconiza a descentralização e a participação social como diretrizes das políticas sociais (MAIA, 2005).

Pode-se dizer, dessa maneira, que, se de um lado há “gestão contra o social”, na qual predominam os valores e propósitos do capital no campo societário direcionados por uma racionalidade instrumental e mercantil, do outro, há o esforço de uma “gestão com social”, sedimentada em valores democráticos e de cidadania e que reconhece a sociedade como sujeito político de transformação social (MAIA, 2005).

Relacionada a esse segundo fenômeno, uma das inovações introduzidas pela gestão social também se faz sentir no âmbito da gestão pública, sendo interpretada como um modelo alternativo de condução das políticas públicas direcionado à inserção da sociedade no enfrentamento dos desafios, juntamente com o Estado. Esse modelo seria caracterizado pelo desenvolvimento de processos de transformação social, o que abrangeria reconhecer a importância da participação dos diversos atores sociais na definição da própria construção de bens públicos (BOULLOSA; SCHOMMER, 2010).

Neste estudo, gestão social será entendida enquanto uma gestão democrática no campo das políticas públicas (TENÓRIO, 2010). É definida como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diferentes participantes da ação em uma esfera pública. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008b, p. 158).

O conceito de esfera pública pressupõe

igualdade de direitos individuais nas dimensões social, política e civil, bem como discussão, sem qualquer tipo de coação, de problemas de alcance coletivo, a ser conduzida por meio da autoridade negociada entre os participantes. Portanto, esfera pública ou espaço público constitui um local de debate, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo (TENÓRIO, 2008c).

Essa definição de gestão social encontra fundamento na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, pois é entendida como um processo dialógico, no qual todos os participantes da ação admitem sua validade, ou seja, a verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Sob a atuação da ação comunicativa, nesse tipo de ação o indivíduo busca motivar o outro para que esse concorde com o seu argumento, sendo a linguagem utilizada como fonte de integração social (TENÓRIO, 2008a; 2012).

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

Assim, a dicotomia dos significados de gestão social e gestão estratégi-

ca constitui uma “tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição, do mercado, tal como se comporta no sistema socioeconômico em que vivemos, mas por meio de cursos de ação compreensivos, voltados para o bem comum e para o bem-viver” (TENÓRIO, 2010, p. 61).

A contraposição entre gestão estratégica e gestão social adota o fundamento epistemológico entre Teoria Crítica e Teoria Tradicional definido pela Escola de Frankfurt, trabalhado, em especial, por Max Horkheimer. A Teoria Tradicional é compreendida como todo conhecimento positivista, que enfatiza o empirismo e a verificação e percebe os fatos sociais como neutros, como as ciências naturais. A Teoria Crítica, ao contrário, por ser reflexiva, investiga as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais e observa-os numa relação direta com o período histórico na sociedade estudada (TENÓRIO, 2008a).

Fundamentada no pensamento crítico habermasiano, a gestão social é direcionada para o entendimento compartilhado por meio da solidariedade, igualdade e liberdade, na busca do bem comum, da justiça social. Baseia-se numa razão ilustrada que orienta a condução de uma ação transformadora, diferenciada da racionalidade subordinante da gestão estratégica (TENÓRIO, 2012).

A literatura predominantemente brasileira dedicada ao tema da gestão social demonstra a identificação do conceito principalmente com três categorias teóricas sintetizadas por Cançado; Pereira e Tenório (2013): interesse público; esfera pública e emancipação social.

A primeira, interesse público, significa o bem-estar coletivo e reforça a questão da interdependência entre os indivíduos, visto que constitui uma pré-condição para o bem-estar individual. Abrange, dessa maneira, as categorias “solidariedade”, relacionada à interdependência e à mutualidade de interesses e deveres, o que denota o compromisso com o outro e a formação da coesão social, e “sustentabilidade”, que, apesar de, na maior parte das vezes, estar ligada à compreensão de meio ambiente, quando remetida à gestão social, refere-se à sua condição de

continuidade, autossustentação (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

Já a esfera pública constitui o lócus de desenvolvimento e a condição essencial para a gestão social. Para que a gestão social aconteça efetivamente, é necessária a constituição de um espaço para tal, que permita o encontro dos participantes, e também detenha as condições necessárias para que os indivíduos alcancem decisões orientadas para o bem-estar social. Contudo, assim como denominada, constitui um espaço público, aberto à população e acessível à participação dos cidadãos para se comunicarem e expressarem suas reivindicações, desenvolvendo, dessa forma, a qualidade de sujeitos políticos (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013).

De acordo com o pensamento habermasiano, a esfera pública é entendida como um espaço de formação da opinião pública gerada a partir da inserção da sociedade no processo discursivo, no qual o diálogo constitui o elemento privilegiado na defesa de argumentos orientados para fins comuns. Isso é possível porque há canalização de problemáticas do mundo da vida – responsável pela constituição de redes de comunicação que acabam por promover a socialização entre os cidadãos – para a esfera pública e, desta maneira, conseguem pressionar e causar influência na tomada de decisão política pelo Estado (HABERMAS, 2003).

Nesse sentido, a esfera pública corresponde a um espaço social gerado no agir comunicativo, ou seja, na ação orientada pelo entendimento entre os participantes. Constituída por uma estrutura comunicativa, a esfera pública encontra sua sustentação em uma sociedade democrática, mantida pelo fomento à participação da sociedade na proposição e decisão dos problemas de caráter público, em detrimento de uma relação entre Estado e sociedade centralizadora, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão. Portanto, a gestão social em esferas públicas permite à sociedade assumir a posição de um ator político, ao fomentar que problemáticas sejam reivindicadas e tomem parte do processo decisório. O Estado, ao tomar ciência e absorver as demandas

da sociedade que são problematizadas na esfera pública, passa a assumi-las em forma de políticas públicas, a serem executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2008b).

A prática da gestão social em processos decisórios deliberativos está condicionada à existência dos seguintes critérios: processo de discussão entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o debate de problemas e o entendimento entre os participantes do processo de discussão; inclusão de atores sociais, especialmente daqueles historicamente excluídos do processo decisório de políticas públicas; pluralismo de atores representantes do poder público, do mercado e da sociedade civil, que a partir de seus pontos de vista, tomam parte do processo de discussão e decisão; igualdade participativa entre os participantes no momento em que estiverem inseridos em esferas públicas deliberativas, autonomia do poder decisório, sem distinção ou qualquer forma que gere desigualdade de poder entre os segmentos participantes; bem comum como finalidade da gestão social e significa o bem-estar social de todos os envolvidos, a ser alcançado pela prática republicana (TENÓRIO, et. al., 2008).

O fim último da gestão social é a emancipação social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013). No âmbito da Teoria Crítica, a emancipação é reconhecida como o caminho para a compreensão das relações sociais. Sem a perspectiva da emancipação, permanece-se no âmbito das ilusões da lógica interna da organização social capitalista. “(...) é a orientação para a emancipação o que permite compreender a sociedade em seu conjunto, o que permite, pela primeira vez, a construção de uma teoria em sentido enfático” (NOBRE, 2008, p. 18).

A teoria social habermasiana adota uma visão otimista de uma sociedade emancipada refletida na própria con-

strução da esfera pública, onde os indivíduos decidiriam sobre as ações sociais na perspectiva democrática, por meio do diálogo e do consenso (ARAGÃO, 1992).

É nessa discussão da Teoria Crítica, refletida na dicotomia entre dominação versus emancipação, razão instrumental versus razão substantiva, ação estratégica versus ação comunicativa, que a concepção da gestão social está inserida. Sua finalidade é o bem comum, orientada pelo diálogo e pela res publica, em contraposição à gestão estratégica, que está fundamentada em valores do mercado, da competitividade e dos interesses individuais, da desigualdade em lugar da igualdade.

4. Metodologia da Pesquisa

A investigação possui natureza qualitativa ao ser caracterizada, principalmente, pelo reconhecimento e a análise de diferentes perspectivas, bem como estar baseada nas reflexões do próprio investigador como parte do processo de produção do conhecimento. Soma-se a isso, a análise de casos concretos em âmbito local, a partir de expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais (FLICK, 2004).

Adotou-se como objetos de estudo o Programa Territórios da Cidadania da SDT/MDA, no caso brasileiro, e o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios do INTA pertencente ao MAGP na Argentina.

A escolha pela investigação em programas de desenvolvimento territorial no Brasil e da Argentina se justificou pelas similaridades e diferenças visualizadas a priori entre as disposições normativas de ambas as políticas. Segundo Fachin (2003), “investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças” (p.37) é a principal característica do método comparativo.

A pesquisa adotou como estratégia de

investigação o método de casos comparativo ou de casos múltiplos, preferencial para questões de pesquisa “do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos, no qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2005, p. 28).

O estudo de caso consiste em uma estratégia escolhida para a investigação de acontecimentos contemporâneos, quando não há manipulação de comportamentos relevantes. O diferencial desse método de pesquisa é a sua capacidade em lidar com várias técnicas de investigação, como documentos, entrevistas e observações (YIN, 2005).

Selecionou-se como casos a serem analisados o Território da Cidadania Noroeste do Rio de Janeiro, pertencente ao PTC da SDT/MDA e o Território Oeste Árido da Província de La Pampa abarcado pelo PNDT do INTA vinculado ao MAGP na Argentina.

A coleta de dados ocorreu por meio da utilização das seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica em livros, periódicos, teses e dissertações, redes eletrônicas, nacionais e internacionais, sobre a temática dedicada ao estudo; pesquisa documental em registros normativos e institucionais que fundamentam e direcionam as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina, em especial, o PTC e o PNDT, respectivamente; pesquisa de campo por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pela combinação entre perguntas abertas e fechadas sobre o tema investigado.

As entrevistas seguiram o critério de representatividade (VERGARA, 2007), com representantes do poder público e da sociedade civil. Ao total, foram realizadas 38 entrevistas, sendo no caso brasileiro, 14 com representantes do poder público e sete representantes do segmento da agricultura familiar, enquanto na Argentina, foram entrevistados 17 representantes do poder público e sete representantes de pequenos produtores de caprinos.

As entrevistas foram transcritas, a fim de obter o registro adequado e fidedigno das falas dos informantes, tendo sido assegurado o anon-

imato, ou seja, a não identificação dos entrevistados diretamente, mas somente atributos gerais que designam o seu lugar social (MINAYO, 2013). No caso deste estudo, os dados utilizados a partir das entrevistas com representantes do poder público e da agricultura familiar foram identificados no estudo por códigos, contendo uma sequência numérica para a distinção dos entrevistados somente quanto ao segmento representante.

Utilizou-se a triangulação de dados como estratégia de combinação de diferentes fontes para a compreensão da realidade social (VERGARA, 2010), o que permitiu a integração de múltiplos pontos de vista relacionados ao trabalho de investigação (MINAYO et. al., 2005). A utilização dessa técnica também possibilitou um maior grau de proximidade com os objetos de estudo, além de permitir a abertura para novas indagações contribuindo, desta forma, para o enriquecimento dos resultados (FLICK, 2004).

O tratamento dos dados ocorreu qualitativamente por meio da análise de conteúdo de grade mista. Esta técnica pode ser utilizada “tanto para fins exploratórios, ou seja, de descoberta, quanto aos de verificação, confirmando ou não hipóteses ou suposições preestabelecidas” (VERGARA, 2010, p. 9).

O quadro 1 apresenta o eixo, a categoria e as unidades de análise construídas com base no referencial teórico e que serviram de instrumento para a análise dos dados.

Quadro 1 - Eixo, Categoria e Unidades de Análise

PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL		
EIXO	CATEGORIA	UNIDADE
GESTÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	Político-Institucional (Programas Governamentais)	<i>Estratégia de Desenvolvimento</i>
		<i>Diretriz Participativa</i>

Fonte: elaboração dos autores

O eixo de análise gestão social do desenvolvimento territorial rural, considerado o tema central do estudo, pode ser compreendido pelas práticas deliberativas constituídas em territórios rurais com a finalidade de discutir ações de desenvolvi-

to, visando ao bem-estar dos atores sociais, sobretudo daqueles tradicionalmente excluídos do processo político decisório. Entende-se que o desenvolvimento encontra sua sustentação na participação, fruto da dimensão da cidadania, ao promover a mobilização da sociedade na luta pela conquista por direitos até então inacessíveis e fortalecer a constituição de esferas públicas no exercício do poder político junto com o Estado.

Para tanto, em um esforço de síntese, a gestão social do desenvolvimento territorial rural foi analisada a partir da categoria político-institucional que diz respeito aos marcos normativos dos programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e na Argentina no que concerne: a estratégia de desenvolvimento refletida no conjunto de ações elegido pelos programas governamentais ao adotar o enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural; a diretriz participativa referente à forma adotada para a inserção participativa dos atores sociais na política de desenvolvimento territorial rural.

Ressalta-se que a categoria e as respectivas unidades selecionadas para análise da gestão social em programas de desenvolvimento territorial rural não se esgotam com o Quadro 1, sendo parte de um estudo mais abrangente. Apenas constitui um esforço de priorizar aqueles critérios considerados relevantes para a realização da análise dos dados de acordo com o objetivo deste estudo.

5. Análise dos Resultados

A seção dos resultados está dividida em duas subseções: a primeira discorre sobre a estratégia de desenvolvimento territorial adotada primeiramente pelo programa rural brasileiro seguido do argentino, enquanto a segunda subseção dedica-se a apresentar a diretriz participativa para o meio rural adotada nos dois programas públicos pesquisados.

5.1 Estratégia de desenvolvimento

No caso brasileiro, a emergência do PTC guarda relação com a inserção da abordagem territorial neste país, que teve início em 2003, com a criação da SDT, como componente institucional do extinto MDA, e também com a incorporação ao Programa Plurianual do Governo 2004-2007, do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), adotando o enfoque territorial e seus respectivos métodos e instrumentos de gestão (SEPALVEDA; GUIMARÃES, 2008).

O PTC foi apresentado com um montante significativo de recursos financeiros, sob a coordenação da Casa Civil do governo federal, na tentativa de integrar um conjunto de ações, anteriormente dispersas em diversas áreas do Poder Executivo (FAVARETO, 2010). Este constitui o maior desafio dos Territórios da Cidadania, pois requer um nível complexo de articulação de ações setoriais a serem implementadas em escala territorial. Como resume Leite (2010):

(...) muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias de diversos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações bottom-up, pelos atores locais – agora não necessariamente agrários – com aquelas top-down, também não necessariamente setoriais (p. 8).

Em parceria com diversos órgãos do governo federal, o PTC teve por responsabilidade a execução de ações voltadas “à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do país” (BRASIL, 2008, Art. 1º).

Ao todo o PTC foi composto por 120 territórios, o que correspondeu a 33% dos municípios brasileiros (1.852), abrangendo

do 46% da população rural a nível nacional (13,1 milhões), 46% dos agricultores familiares (1,9 milhão), 67% dos assentados da reforma agrária (525,1 mil famílias), 54% de pescadores (210,5 mil), 66% de comunidade quilombolas (810) e 52% de terras indígenas (317) (BRASIL, MDA, 2009).

O objetivo do PTC visou acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, a ser alcançada pela (1) integração de políticas públicas; (2) ampliação dos mecanismos de participação na gestão da política territorial; (3) ampliação da oferta dos programas sociais básicos; (4) inclusão produtiva das populações pobres e daqueles segmentos sociais considerados mais vulneráveis, dentre eles trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; (5) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política e ambiental das localidades e populações (BRASIL, 2008, Art. 2º).

O PTC adotou três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e infraestrutura. As ações desenvolvidas nos territórios para a promoção do desenvolvimento não somente priorizaram aqueles segmentos mais desfavorecidos, como também elegeram como foco da atuação a inclusão produtiva e os benefícios sociais até então inalcançados pela população rural (BRASIL, 2008, Art. 5º).

A proposta do Programa consistiu em promover o desenvolvimento de ações para o meio rural que atendessem as demandas sociais na forma de agregar em um mesmo território financiamentos de outros programas em curso pelo governo federal: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); ampliação do Programa Luz para Todos; recuperação da infraestrutura dos assentamentos rurais com a difusão do Programa Bolsa Família; implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) por meio da difusão dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; além da construção de escolas com obras de saneamento básico e construção de cisternas (CORREIA, 2009).

Contudo, de acordo com a Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário do estado do Rio

de Janeiro - DFDA/RJ- MDA, mesmo com as diretrizes construídas pelo PTC, a implementação da política segue a dinâmica própria do território, com processos diferenciados relacionados ao empoderamento dos atores sociais, capacidade administrativa, articulação entre os entes federativos, etc. que não correspondem, muitas vezes, ao modelo preconizado pelo marco político-institucional.

Sinceramente (...) o que você encontra no modelo padrão do Ministério, do programa de territórios e tal, tem toda a parte teórica e tal, não que não funcione, mas na prática ela vai recebendo acomodações em razão da própria dinâmica do território e da ação das políticas. (...) Algumas mais rápidas de acontecer e outras não. Isso varia muito em razão de várias questões do próprio interesse dos representantes dos territórios, da capacidade administrativa dos órgãos, sejam eles municipais, estaduais ou federais. Então, tem um conjunto de informações e de situações que são variáveis (PP 1).

No caso argentino, o enfoque territorial é introduzido pelo Plano Estratégico Institucional do INTA 2005-2015, elaborado em um momento de crise econômica nesse país, que teve por objetivo direcionar ações em inovação e tecnologia nos setores agropecuário, agroindustrial e agroalimentar para a promoção da equidade social, da sustentabilidade e da competitividade (INTA, 2004).

Sobre a diretriz territorial adotada pelo INTA, um dos coordenadores de projetos territoriais em La Pampa, chama atenção para a inserção no Plano Estratégico Institucional 2005-2015 de ações em “territórios”, não chegando a ser incorporada uma discussão sobre “desenvolvimento territorial”:

La primera vez parece que fuertemente documentos institucionales importantes con el concepto de territorio como un ámbito del trabajo del INTA en el Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015 (I 3).

El INTA habla de tres ámbitos de intervención: uno ámbito de sistema de producción y otro ámbito de intervención que eran las cadenas agroalimentarias, esos dos son los enfoques de

trabajo tradicionales del INTA de investigación y extensión; y ahí se agrega un tercero que es el ámbito de territorio no desarrollo si no enfoque territorial si no “los territorios” (I 3).

Reconhece-se que a incorporação do enfoque territorial no INTA faz parte de uma tendência internacional que identifica uma nova concepção de ruralidade caracterizada pela espacialidade do território, especialmente, a integração rural-urbana e a promoção de sistemas locais de inovação que buscam potencializar as oportunidades e prioridades para o desenvolvimento em localidades (INTA, 2004).

Contudo, segundo a opinião da coordenação do projeto territorial do INTA no Oeste, a incorporação da perspectiva territorial

no es una cuestión muy original y siempre dio la sensación de conceptualización importada de otros países, básicamente de postura europeas del tema territorial y que algunos actores recogen y empieza a escribir sobre el tema y dan un marco teórico como para que el INTA empiece a trabajar y apropiarse (I 3).

O PNDT surgiu em 2006 e constituiu um projeto nacional dedicado ao enfoque territorial elaborado a partir das diretrizes traçadas pelo Plano Estratégico do INTA 2005-2015. Pode-se dizer que o PNDT consistiu um primeiro marco de orientação para o estabelecimento de ações em territórios e sua finalidade está em

propiciar e incrementar la innovación tecnológica y organizacional en los territorios rurales, el desarrollo de las capacidades de todos los actores (...) y el fortalecimiento de la competitividad sistémica local y regional en un ámbito de equidad social y de sustentabilidad ambiental (INTA, 2011, p.9).

Para alcançar tal propósito, ad-

otou-se como objetivos: fortalecer a organização social de produtores através do trabalho de extensão, sobretudo da população economicamente mais vulnerável; desenvolver e fortalecer redes de aprendizagem tecnológica e de difusão de conhecimentos e de inovação através da participação, da identificação de prioridades e da busca por consensos entre os atores do território; participar do fortalecimento e da dinamização dos sistemas produtivos locais, a fim de melhorar a produtividade; desenvolver tecnologias organizacionais, institucionais, financeiras e comerciais que permitam impulsionar os projetos inovativos (INTA, 2011).

Neste sentido, o enfoque territorial no INTA, adotado pelo PNDT foi operacionalizado em três projetos integrados que visam (1) inovação tecnológica e organizacional direcionada para o fortalecimento da competitividade local e regional; (2) inovação financeira e comercial na resolução de problemas técnicos e produtivos com o intuito de fortalecer as capacidades regionais e traçar estratégias de comercialização e financiamento da agricultura familiar; (3) inovação para a equidade social refletida na produção agroecológica nos meios rural e urbano, valorização de espécies locais animais e vegetais e apoio ao uso da terra com fins de promover a segurança alimentar (INTA, S.d).

Interessante perceber que o INTA não tinha histórico de atuação como um “ator de desenvolvimento”, sendo reconhecido como um organismo público que transferia tecnologia e dedicava-se a pesquisa em inovação para o setor agropecuário. De certa forma, o enfoque territorial provoca uma mudança que tem início com o Plano Estratégico Institucional 2005-2015.

O objetivo do PNDT não era seguir com a perspectiva produtivista tradicionalmente incorporada no INTA, mas desenvolver ações direcionadas para a equidade social, a sustentabilidade e a competitividade, partindo de um referencial sobre ter-

ritórios.

(...) Hemos intentado que ese paradigma productivista se transforme de a poco en un paradigma, este, ambientalmente adecuado, socialmente más equitativo, que haya un compromiso de ese grupo con su espacio territorial, que no sea sólo producir más trigo, más soja o más carne (I 10).

Com a nova carteira de projetos definida a partir do enfoque territorial, pode-dizer que a principal mudança se deu no eixo da extensão rural, principalmente, nas atividades desenvolvidas pelas agências de extensão rural por possuírem o contato direto com os territórios: “el investigador acá siguió siempre investigando para los productores agropecuario capitalizado. Las agencias de extensiones en estar en territorio fueron lo que empezaron hacer otros tipos de atención” (I 5).

Isso porque o enfoque territorial provocou transformações na condução do trabalho desenvolvido pelo técnico extensionista ao exigir uma nova forma de atuação, como: visão integrada em detrimento de uma visão pontual; percepção mais abrangente que incorpore as relações sociais, políticas, culturais e econômico-produtivas; identificação dos atores sociais e políticos que pertencem e/ou exercem influência no território.

Outra mudança colocada em questão a partir da adoção do enfoque territorial diz respeito à interdisciplinaridade entre profissionais de diversas áreas como parte de uma mesma equipe no desenvolvimento das ações nos territórios. O quadro predominante do INTA é constituído por engenheiros e veterinários, tendo nos últimos anos ocorrido a incorporação de profissionais com formação em ciências humanas.

Para finalizar, um elemento que se torna ausente no caso argentino é a institucionalidade política no âmbito do Estado da adoção do enfoque territorial para a promoção do desenvolvimento rural. “si no hay institucionalidad... es muy difícil de entender el función... es muy difícil de articular la abordaje territorial...” (I 6).

O INTA por ser um organismo técnico destinado a desenvolver ações de pesquisa, inovação e extensão para o setor agropecuário possui lim-

ituições em coordenar ações em territórios rurais. Sem o protagonismo do Estado para conduzir políticas públicas algumas medidas ficam comprometidas, como: articulação entre outros setores do governo; canalização de programas governamentais em diversas áreas nos territórios; maior financiamento para o estabelecimento das ações; maior abrangência das ações, ou seja, um leque maior de atuação que não estaria concentrado em extensão rural e investigação.

Interessante perceber, até mesmo pela própria denominação do programa nacional de territórios do INTA, que o objetivo principal consistiu em “apoiar” processos de desenvolvimento territorial rural. Esse diz respeito ao principal entendimento do INTA quanto à incorporação do enfoque territorial em suas diretrizes institucionais devido à ausência de uma institucionalidade pelo Estado em aderir a abordagem territorial do desenvolvimento em suas políticas públicas. Desse modo, buscava-se também fortalecer a capacidade do INTA, seu quadro técnico, apoiar a formação acadêmica dos profissionais com o intuito de prover condições para que o enfoque territorial fosse assimilado.

El objetivo que nosotros buscamos fue apoyar. Teníamos dos grandes objetivos, el primero: mejorar nuestras propias capacidades para intervenir, que proveníamos de un ciclo de los noventa de desfinanciamiento, falta de capacitación, falta de ingresos, de recursos humanos... empobrecido. La primera gran línea de acción era fortalecer nuestra capacidad (...). Y la otra era, a través de nuestros programas de desarrollo rural (...) entender capacidades para ayudar al territorio, no para definir el desarrollo, el modelo de desarrollo... eso implicaba aprender, conocer metodologías, marcos conceptuales, y digamos formar recursos humanos en un área donde éramos muy débiles (I 10).

O INTA se depara com o desafio em promover ações de desenvolvimento rural sem contar com a integração do enfoque territorial em políticas públicas do governo federal, no qual o Estado poderia assumir um caráter ou mais indutor em territórios rurais marcados por uma economia

mais estruturada e com tecido social articulado ou mais efetivo quando se tratar de localidades vulneráveis em termos socioeconômicos e em condições de pobreza (LEITE et. al., 2008).

Há uma observação a ser feita em relação ao INTA ao protagonizar o enfoque territorial na Argentina. Esse organismo público tem uma capilaridade nacional em localidades do interior, que muitas vezes os próprios Ministérios a nível federal e os governos provinciais não possuem institucionalidade e, com isso, não alcançam um acompanhamento sistemático de ações:

el INTA muchas veces lleva a cabo algunos planos sociales, que, que el gobierno no los puede llevar a cabo sobre el territorio por no tener cobertura, para darte un ejemplo: Pro-Huerta, por ejemplo, que es un programa que el gobierno viene del Ministerio de Acción Social y los lleva a cabo el INTA, porque el INTA tiene presencia sobre el territorio, tiene presencia en todas las provincias. O sea, no hay provincia en la Argentina que no esté el INTA presente, a través de las unidades (I 7).

5.2. Diretriz participativa

No caso do PTC, a diretriz participativa esteve inserida como um dos elementos que compõem a estratégia territorial em promover e acelerar a superação da pobreza: “ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008, Art. 2o).

A gestão social constituiu um dos eixos orientadores da abordagem territorial da SDT do extinto MDA visando a “concretização dos espaços de debate e concertação capazes de garantir a transparência, a participação e a sustentabilidade” (MDA, 2005, p. 9). Foi entendida como “uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas

voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais” (MDA, 2005, p. 11).

Compreendeu um processo que buscou planejamento participativo; arquitetura organizacional para operacionalização da política de desenvolvimento refletida na instituição dos colegiados territoriais; controle social na transparência de informações, responsabilização pelos gestores, fiscalização das ações pelos representantes da sociedade civil. Enfim, um processo de implementação da política territorial que pretendeu envolver desde a sensibilização e a mobilização dos atores até a construção de uma visão compartilhada de futuro por meio da elaboração de planos e projetos específicos para o território (MDA, 2005).

A eficácia da gestão social estaria relacionada a dois requisitos fundamentais. O primeiro deles seria a constituição de sistemas descentralizados, o que permitiria redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre as dimensões política, econômica, social e a participação da sociedade. O segundo consistiu a necessidade de formular ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com o estabelecimento de compromissos entre o público e o privado, entre atores já inseridos na dinâmica de desenvolvimento e aqueles mais vulneráveis e com dificuldades de acesso aos espaços decisórios (MDA, 2005).

Para isso, a política de desenvolvimento territorial

requer a construção de pactos de concertação social – isto é, de formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados-, o detalhamento do pacto de um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representam espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano (MDA, 2005, p. 11).

Desta forma, a participação ao ser reconhecida como fundamental na prática do desenvolvimento dos territórios, deverá ultrapassar a constituição de espaços de concertação social e criar condições em que os agentes públicos e privados possam decidir sobre a aplicação dos recursos, tendo como horizonte a dinamização do território e a melhoria da qualidade de vida da população (MDA, 2005).

Para isso, as institucionalidades participativas são consideradas fundamentais para dar concretude as iniciativas territoriais, ao permitirem a constituição de espaços para o estabelecimento de relações cooperadas e articuladas entre os agentes sociais do território, a fim de planejarem e discutirem a implementação de ações que envolvem a melhoria das suas condições sociais e econômicas (MDA, 2005).

Desta forma, o PTC estimula a implementação de colegiados territoriais para a prática da gestão social ao garantir a participação de atores sociais tradicionalmente excluídos da esfera pública, como: assentados rurais, quilombolas, indígenas e, sobretudo, agricultura familiar, na deliberação de ações para o desenvolvimento territorial (BRASIL, MDA, 2009). Percebe-se, então, que o papel atribuído aos colegiados territoriais na gestão da política confirma a gestão social como elemento conceitual estruturante dos programas de desenvolvimento rural.

O lócus da gestão social nos territórios está na instituição de colegiados compreendidos como um espaço para debate e formulação de um plano de desenvolvimento para o território. Soma-se isso, o seu potencial em agregar os atores sociais e suas respectivas demandas que em geral encontram-se dispersas e, desse modo, ao serem colocadas em pauta de discussão podem gerar propostas para a melhoria das condições de vida da população (MDA, 2005).

Segundo o marco normativo da política de desenvolvimento territorial, os colegiados constituem um tipo específico de arranjo institucional e têm como papel

construir acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território,

catalisando habilidades e competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território (MDA, 2005, p. 25).

O colegiado territorial faz parte da estrutura institucional do PTC, juntamente com o Comitê Gestor Nacional (composto pelos Mistérios e com funções de organizar as ações federais) e o Comitê de Articulação Estadual (com representações do governo federal, dos órgãos estaduais e de prefeituras tendo como função a articulação de políticas públicas que integraram o PTC). O colegiado possui composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil instituído em cada território e constitui um espaço, no qual são identificadas as necessidades, a pactuação e a agenda de ações, o exercício do controle social e a construção de projetos territoriais (MDA, 2009).

Contudo, o êxito no funcionamento dos colegiados territoriais guarda relação com diversos aspectos: mobilização, organização social e capacitação dos atores sociais; estabelecimento de regras em seu funcionamento que assegure a paridade na composição entre setor público e sociedade civil; garantia de poder de decisão entre os participantes, não exercendo funções somente consultivas; reconhecimento pelos gestores públicos do compartilhamento de poder com a sociedade civil no processo deliberativo e estabelecimento de condições participativas para a inserção do público da agricultura familiar com sujeito político no processo de decisão.

No caso argentino, assim como no brasileiro, a diretriz participativa está presente nos documentos de trabalho do PNDT, sendo considerado um dos elementos fundamentais do enfoque territorial juntamente com a multisetorialidade, a visão de uma economia territorial e a busca por maior convergência institucional (INTA, 2007).

O enfoque territorial argentino entende a participação como um processo de construção social e de envolvimento dos atores locais na elaboração de uma estratégia de desenvolvimento para o território. Preconiza-se que os projetos territoriais

sejam construídos por uma perspectiva de “baixo para cima”, a fim de incorporarem elementos da cultura local e expressarem as aspirações dos atores sociais (INTA, 2007).

O enfoque “de cima para baixo” corresponde a um modelo de gestão tradicional da administração pública sem levar em consideração as particularidades e as necessidades de cada localidade. De forma contrária, o modelo de “baixo para cima” possibilita que as políticas sejam construídas pelos próprios atores do território, levando em consideração as demandas e necessidades da população local, além das características específicas de cada território (INTA, 2007).

No entanto, a participação constitui ao mesmo tempo um desafio, pois torna-se necessário o estabelecimento de compromisso pelos atores locais com o intuito de promover a cooperação entre os grupos sociais dos territórios, sob formas de autogestão e autoinstituição. Ressalta-se também, a necessidade de uma interdependência entre políticas e uma necessidade compartilhada entre atores públicos e da sociedade para o estabelecimento do enfoque territorial (INTA, 2007).

O PNDT não dispõe de uma institucionalidade decisória participativa, como no caso dos colegiados territoriais no PTC. Sendo o INTA um organismo técnico nacional, a diretriz participativa concentra-se em metodologias participativas incorporadas na prática da extensão rural nos territórios, sob a coordenação das agências locais do INTA. Segundo um dos diretores do INTA em La Pampa-San Luis:

(...) o sea evidentemente nuestra eh, parte comunicativa y trabajo de extensión recae sobre las agencias de extensión, o sea, la unidad tiene todo un grupo de gente de investigación y la mayoría de los trabajos que se hacen acá son divulgados y se insertan en el territorio a través de las agencias de extensión. Eh, las agencias de extensión tienen su metodología de

trabajo, que son propias, donde llegan a los productores o a las organizaciones a través de reuniones (I 7).

de la estructura del INTA, es una cuestión muy alentadora ,(...) yo creo que esto sea algo muy nuevo (SC 4).

(...) las puertas están abiertas, que creo que es el paso más importante que hemos dado... después tenemos una relación muy fluida, tenemos generado actividades, hemos generado talleres, (...) tenemos una participación importante (SC 4).

Cada agência de extensão rural do INTA dispõe de um conselho assessor local que além de ser composto por técnicos dessa agência, conta com a participação de representantes das localidades do setor público, como representantes do poder municipal (prefeitura, escolas, etc), quanto por segmentos de produtores e representações da área urbana.

Além da participação nos conselhos assessores, também são organizadas assembleias junto aos produtores reconhecidos como público participante dos projetos específicos, coordenados pelas agências de extensão rural do INTA. Com a realização desses mecanismos de participação, segundo a diretoria de extensão rural La Pampa-San Luis, há uma modificação na forma de conduzir a extensão rural, não mais resumida por uma relação entre técnico-produtor, mas em processos de construção social entre produtor-produtor.

Las agencias de extensión tienen un consejo asesor local –que le llamamos- que está formado por gente que representa al territorio. Entonces tenemos en las agencias de extensión, el consejo asesor está integrado para darte un ejemplo por la asociación rural, por la municipalidad, por la asociación de productores, por diversos ONG que tienen participación (I 7).

(..) en caso de la asambleas, en termino de más productivo esto de investigar con el productor a mi dio muy buenos resultado de ser partícipe de la investigación y hasta la extensión del productor, porque dejó de ser una relación técnico-produtor para hacer una relación en cuanto de productor –produtor (I 5).

No conselho assessor local instituído em cada agência de extensão rural do INTA são realizadas reuniões periódicas para discussão dos problemas locais, e também apresentadas propostas de trabalho do INTA. Constituem espaços de consulta e de diálogo sobre as necessidades vivenciadas por cada localidade, a partir de suas representações do poder público e da sociedade, e servem para o INTA captar as demandas e traçar suas linhas de ações.

Com a formação dos conselhos assessores locais pelas agências de extensão rural do INTA e a exposição das ações de pesquisa e extensão nas localidades, segundo um dos diretores entrevistados, constitui um espaço potencial para o exercício do controle social pelas representações de produtores rurais:

Na opinião do representante da agricultura familiar que participa do Conselho Regional em La Pampa-San Luis, é visto como positivo a “mirada” participativa do INTA ao incorporar em sua estrutura institucional representantes da sociedade para discutir as propostas a serem implementadas nos territórios. Contudo, o entrevistado diz que a diretriz participativa nos programas do INTA é algo novo:

(...) otra cosa que tiene el INTA es control social, o sea, a nosotros nos controlan. Es por eso que tenemos un consejo local asesor en las agencias que nos hace un control social. Sabe lo que estamos haciendo, nosotros lo proponemos y le mostramos lo que estamos haciendo para, para que nos devuelvan sugerencias, y lo tiene -no solamente la agencia de extensión, lo tienen el Centro Regional. Así, todos tienen su consejo

(...) Yo a esto lo veo muy positivo sobre el hecho que como eh... que la agricultura familiar se haya instalado dentro

(17).

Contudo, é importante destacar que nem sempre os conselhos assessores locais são instituídos pelas agências de extensão rural conforme normativa do INTA, tendo em vista o receio por parte dos coordenadores de projetos territoriais em sofrerem críticas e avaliações negativas sobre as ações conduzidas.

Pienso que aquellos que participan en proyectos tienen miedo al control social. Aquellos que ellos pidieron cierta demanda tienen miedo a que si no se cumple halla reclamos por parte de los actores, entonces una vez redactado el proyecto se gestiona luego se presenta los resultados y si en el medio no hay control mejor (15).

6. Conclusão

Ao comparar os programas de desenvolvimento territorial rural no Brasil e Argentina sob o enfoque político-institucional da gestão social mais diferenças do que similaridades são percebidas tanto na estratégia de desenvolvimento adotada quanto na dinâmica da participação preconizada nos marcos normativos do PTC e PNDT.

Enquanto no caso brasileiro, a finalidade não deixa dúvida que está inserida na agenda política do governo federal à época em reduzir a pobreza e direcionar ações para áreas do interior do país mais deficitárias, enquanto no caso argentino, o INTA alia o enfoque territorial a sua missão como organismo público de promover extensão rural, pesquisa e inovação tecnológica e organizacional.

Por outro lado, ambas as iniciativas são recentes e parecem se apropriar de uma diretriz internacional que privilegia o território como espacialidade para a promoção de ações que busquem a transformação e melhorias das condições de vida no meio rural.

A própria institucionalidade do PTC no extinto MDA apontava a diretriz das ações territoriais que guardavam relação com as competências desse Ministério: (1) reforma agrária; (2) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; (3) identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por rema-

nescentes de quilombos (BRASIL, 2003, Art. 1o).

A estratégia brasileira concentrava-se em canalizar uma cesta de políticas sociais como forma de promover o desenvolvimento naqueles territórios em condições de pobreza deixando de lado a formação de redes entre Estado-sociedade-mercado, a fim de criar um ambiente competitivo e inovador do ponto de vista econômico-produtivo (ABRAMOVAY, 2000; FAVARETO, 2006a). Tal estratégia encontrava sustentação na discussão tecida por Leite et. al (2010) e Medeiros e Dias (2011) ao argumentarem que o enfoque territorial adotado dependerá das características do meio rural e, no caso dos territórios da cidadania, a ação governamental deve priorizar a conquista pela população rural de direitos sociais básicos até então inalcançados.

No caso da Argentina, o enfoque territorial está incorporado no INTA e, por isso, a finalidade do PNDT consiste em fortalecer a assistência técnica e a investigação para o setor agropecuário. A apropriação pelo INTA da abordagem territorial também ocasiona mudanças na condução de suas ações que passam a ter como foco as características da abordagem territorial, como: a integralidade entre rural e urbano; a diversidade de atores; a interdisciplinaridade entre os técnicos extensionistas. Tais mudanças contribuem para reverter o paradigma produtivista tradicionalmente presente no INTA em direção a uma perspectiva sustentada na multidimensionalidade do desenvolvimento.

Em relação à diretriz participativa, o principal ponto de destaque está na instituição de uma esfera pública decisória. Apesar de ambos os Programas preconizarem a diretriz participativa em suas ações, o PTC, além dispor sobre a gestão social nos marcos normativos da estratégia de desenvolvimento territorial, reconhece os colegiados territoriais como instâncias decisórias participativas que assumem o papel de agregar os atores dos territórios,

estabelecer práticas dialógicas, promover o processo de discussão, atuar na deliberação dos assuntos públicos e exercer o controle social.

No caso argentino, a dinâmica participativa é distinta e assume um caráter consultivo. O INTA possui em sua estrutura institucional conselhos assessores locais no âmbito das agências de extensão rural que garantem o envolvimento de produtores rurais ao expressarem suas demandas e serem consultados quanto às ações que serão estabelecidas no território. A participação, neste caso, está relacionada mais ao trabalho da extensão rural desenvolvido por meio da relação entre técnico e produtor, não possuindo influência decisória sobre os projetos territoriais.

Tal distinção entre o PTC e o PNDT está relacionada a dois fatores: o primeiro diz respeito à institucionalidade das políticas de desenvolvimento territorial rural e o segundo guarda relação com a instituição de arranjos decisórios participativos na gestão pública.

Quanto ao primeiro aspecto, no caso brasileiro, a política de desenvolvimento territorial rural foi administrada pela SDT/MDA, o que possibilitou maior estrutura de gestão política na condução das ações, enquanto no caso argentino, o enfoque territorial esteve incorporado no INTA, um órgão técnico nacional, que apesar de possuir uma significativa capilaridade no interior do país, possui limitações institucionais para conduzir uma política de desenvolvimento territorial.

O segundo aspecto refere-se à discussão traçada sobre a disposição de mecanismos institucionais de participação no Brasil e na Argentina. No caso brasileiro, a CF 1988 garante a participação da população em espaços decisórios de forma integrada entre as esferas nacional, estadual e municipal. No caso da política de desenvolvimento territorial rural não foi diferente, visto contar em sua estrutura institucional

com os colegiados territoriais. A Argentina, ao contrário, com as crises econômicas da década de 1990 e em 2001 vivencia um período de fragilidade do Estado na provisão de políticas públicas. O retorno da democracia não foi marcado por reformas substanciais na legislação nacional e prevalece a participação da sociedade no regime de representação política. O INTA, desse modo, ao se destacar pela sua trajetória consolidada como órgão público desde 1957, assumiu o enfoque territorial e passa por um processo de adaptação institucional, sobretudo em seu sistema de extensão rural, para implementar ações no meio rural baseadas em algumas diretrizes preconizadas por esse enfoque, dentre elas, a participação social.

7. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Representatividade e inovação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 2005, Brasília. Texto para discussão.

ARAGÃO, L. M. C. Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

ARGENTINA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA; INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015. Buenos Aires: INTA, 2004.

_____. Programa Nacional Desarrollo de los Territorios - PNDT. Buenos Aires: INTA, 2011.

_____. Enfoque de Desarrollo Territorial. Documento de trabajo nº 1. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Buenos Aires: INTA 2007.

BONNAL, P.; DELGADO, N. G; CAZELLA, A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C; TIBÚRCIO, B (org.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14, pp. 35-60, 2011.

BOULLOSA, R.F.; SCHOMMER, P.C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou

mais um enigma de Lampedusa. In: RIGO, A.S.; SILVA JUNIOR, TORRES, J; SCHOMMER, P.C; CANÇADO, A.C (org.). Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento. Ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Referências para a gestão social de territórios rurais. (Série Documentos Institucionais nº 3). Brasília: MDA/SDT, 2005a

_____. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Revista Territórios da Cidadania. Mar/2009. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em mai/2009.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 26 de fevereiro 2008.

_____. Decreto de 23 de março de 2009. Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 23 de março de 2009.

CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.P.; TENÓRIO, F.G. Gestão social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV, 2013.

CANÇADO, A; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, nº 3, artigo 1, pp. 681-703, Set. 2011.

CARRION, R.; CALOU, A. Pensar a gestão social em terras de “Padinho Cícero”. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C (org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, A; BONNAL, P; MALUF, R. (org.). Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COELHO, F.S. Prefácio. In: CANÇADO, A.C.; PEREIRA, J.R.; TENÓRIO, F.G. (Org.). Gestão social: epistemologia de um paradigma. Curitiba: CRV, 2015.

CORREA, V.P. Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, n. 03. pp. 23-38, dez. 2009.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, A. (org.). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010.

FACHIN, O. Fundamentos de metodologia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAVARETO, A. A Abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança instituição ou “inovação por adição”. Estudos Avançados, São Paulo, 24(68), pp. 299-319, 2010.

_____. A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. 1º ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS. UFF, Niterói (RJ). Anais ... Niterói: EDUFF, 2006a, pp.1-23.

_____. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010b.

FLICK, U. Uma introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANÇA FILHO, G. C. Definido gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, volume II, 2003.

LEITE, et. al. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B(org). Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento

Rural Sustentável; v.8, 2008.

LEITE, S. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil. In: MOREIRA, R.; BRUNO, R. (org.). Dimensões rurais de políticas brasileiras. Rio de Janeiro: Mauad, 2010.

MAIA, M. Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais. Revista Virtual Textos & Contextos, Porto Alegre, n. 4, ano IV, pp. 1-18, dez. 2005.

MALUF, R. S. Desenvolvimento territorial: os desafios para a construção de uma agenda nacional de políticas públicas. MIRANDA, C; TIBURCIO, B. Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 11, 2010.

MEDEIROS, L.S; DIAS, M.M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (org.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14, 2011.

MINAYO, M.C.S. et. al. Métodos, técnicas e relações de triangulação. In: MINAYO, M.C.S. et. al. (Org.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

NOBRE, M. Introdução: modelos de teoria crítica. In: NOBRE, M. (org.). Curso livre de Teoria Crítica. Campinas, SP: Papius, 2008.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J.A. Desarrollo territorial rural. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y Temas Rurales nº 1, marzo 2004.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. Revista de Economia Política, São Paulo, Vol. 30, nº 3, pp. 511-531, 2010.

SEPÚLVEDA, S; GUIMARÃES, M. D. Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil. San José, C.R.: IICA,

2008.

SUMPSI, J. M. Desarrollo territorial rural: relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas. In: BENGUA, J. (org.). Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural en America Latina. Rismisp - Centro latinoamericano para el Desarrollo rural. IDRC - International Development Research Centre, 2006.

TENÓRIO, F. G., et. al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. Anais... Curitiba: ANPAD, 2008, pp. 1-16.

TENÓRIO, F.G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). Revista de Administração Pública, v.40 n.6, Rio de Janeiro, pp. 1145-1162, Nov./Dec. 2006.

_____. Gestão social: uma réplica. In RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. (org.). Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: Ações, Articulações e Agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

_____. (visitando) o conceito de gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. (org.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b.

_____. Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008a.

_____. Tem Razão a Gestão Social? In: II SEMINÁRIO DE GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO. PROJETO PRÓ-ADMINISTRAÇÃO/CAPES. Florianópolis, SC, 22 e 23 de novembro de 2012. Anais... Florianópolis, 2012, pp.1-17.

_____. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. Ensaios de gestão social. 3.ed. rev. e ampl. Ijuí: Editora Unijui, 2008.

VERGARA, S.C. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, R.K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.