



# ***Políticas públicas e participação social: uma análise voltada ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins-PA***

**Francinei Bentes Tavares**

*Universidade Federal do Pará – Abaetetuba – Pará – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1170-6538>

**Monique Medeiros**

*Universidade Federal do Pará – Belém – Pará – Brasil*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8789-0621>

## **Resumo**

O presente artigo analisa a efetividade das ações do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Baixo Tocantins-PA, com foco na participação social de atores públicos e da sociedade civil na consolidação de estratégias territoriais. Para o alcance deste objetivo, a pesquisa essencialmente qualitativa, contou com pesquisa bibliográfica, observação participante e 20 entrevistas semiestruturadas. A construção de dados foi realizada em setembro de 2018 e, em um segundo momento, de fevereiro a julho de 2019. Para a análise dos dados utilizou-se a Análise de Conteúdo, a qual permitiu concluir que o CODETER passa, atualmente, por um momento de fragilidade no que diz respeito ao seu processo de funcionamento, principalmente pela falta de participação das entidades da sociedade civil e do poder público. Nas análises ficam evidentes as lamentações dos entrevistados acerca do baixo nível de participação e de assunção de responsabilidade pelos atores regionais para com a política de desenvolvimento territorial. Ademais, os interlocutores confirmam o prevalecimento dos interesses particulares sobre os territoriais na tomada de decisão acerca da alocação de recursos provenientes do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF). De modo mais amplo, o que se verifica no contexto analisado é que a maioria dos atores envolvidos com o CODETER não tem uma visão sistêmica do Colegiado, compreendendo-o de forma parcializada, como construção local desarticulada de uma dinâmica territorial.

**Palavras-chave:** Colegiado Territorial. Participação Social. Baixo Tocantins.

## **Public policies and social participation: an analysis focused on the Territorial Development Collegiate of Baixo Tocantins-PA**

### **Abstract**

This article analyzes the effectiveness of the actions of the Territorial Development Board (CODETER) of Baixo Tocantins-PA, focusing on the social participation of public actors and civil society in the consolidation of territorial strategies. To achieve this goal, the essentially qualitative research included bibliographic research, participant observation and 20 semi-structured interviews. The construction of data was carried out in September 2018 and, in a second moment, from February to July 2019. For data analysis, Content Analysis was used,

which allowed us to conclude that CODETER is currently undergoing a moment of fragility with regard to its functioning process, mainly due to the lack of participation of civil society entities and public authorities. In the analyzes, the lamentations of the interviewees about the low level of participation and the assumption of responsibility by the regional actors towards the territorial development policy are evident. In addition, the interlocutors confirm the prevalence of particular interests over territorial ones in making decisions about the allocation of resources from the Support Program for Infrastructure and Services Projects in Rural Territories (PROINF). More broadly, what is verified in the analyzed context is that most of the actors involved with CODETER do not have a systemic view of the Collegiate, understanding it in a partial way, as a disarticulated local construction of a territorial dynamics.

**Keywords:** Territorial Collegiate. Social Participation. Baixo Tocantins.

### **Políticas públicas y participación social: un análisis centrado en lo Colegiado de Desarrollo Territorial de Baixo Tocantins-PA**

#### **Resumen**

Este artículo analiza la efectividad de las acciones de la Junta de Desarrollo Territorial (CODETER) de Baixo Tocantins-PA, enfocándose en la participación social de los actores públicos y la sociedad civil en la consolidación de estrategias territoriales. Para lograr este objetivo, la investigación esencialmente cualitativa, incluyó investigación bibliográfica, observación participante y 20 entrevistas semiestructuradas. La construcción de los datos se llevó a cabo en septiembre de 2018 y, en un segundo momento, de febrero a julio de 2019. Para el análisis de datos, se utilizó el Análisis de contenido, lo que nos permitió concluir que CODETER actualmente está experimentando un momento de fragilidad con respecto a su proceso de funcionamiento, principalmente debido a la falta de participación de las entidades de la sociedad civil y las autoridades públicas. En los análisis, son evidentes las lamentaciones de los entrevistados sobre el bajo nivel de participación y la asunción de responsabilidad por parte de los actores regionales hacia la política de desarrollo territorial. Además, los interlocutores confirman la prevalencia de intereses particulares sobre los territoriales al tomar decisiones sobre la asignación de recursos del Programa de Apoyo a Proyectos de Infraestructura y Servicios en Territorios Rurales (PROINF). En términos más generales, lo que se verifica en el contexto analizado es que la mayoría de los actores involucrados con CODETER no tienen una visión sistémica del Colegiado, entendiéndolo de manera parcial, como una construcción local desarticulada de una dinámica territorial.

**Palabras clave:** Colegiado territorial. Participación social. Baixo Tocantins.

## **1 Introdução**

No Brasil, ainda nos anos 2003, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao até então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>1</sup>, oficializou uma nova perspectiva de desenvolvimento, pautada, sobretudo, na superação das desigualdades socioeconômicas de distintos territórios. A SDT

---

<sup>1</sup> Por meio da lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, o MDA foi extinto e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), com a proposta de reunir competências dos antigos MDA e MDS. Entretanto, por meio do decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, a estrutura do extinto MDA foi transferida para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) da Casa Civil da Presidência da República.

constituiu os Consórcios Intermunicipais, que, por sua vez, formaram os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) (BRITO, 2017). O CODETER constitui um espaço democrático e de participação social, no qual se instituem as discussões e implementações das políticas voltadas para o desenvolvimento territorial, no âmbito dos municípios constituintes. Nesses aspectos, a sociedade civil e o poder público buscam diferentes formas de articulações que possibilitam o debate e a criação de ferramentas teórico-práticas que, ao serem viabilizadas, permitem a realização concreta de ações para o território.

Diretamente articulado a essa nova perspectiva lançada sobre os territórios rurais, foi lançado no mesmo ano o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o qual apresenta como objetivo principal impulsionar o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania em territórios com predominância do público considerado prioritário do MDA: agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, indígenas e quilombolas (CET, 2017). O Programa foi constituído com intuito de repassar recursos financeiros públicos não reembolsáveis para projetos produtivos de caráter intermunicipal, através da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF).

Ampliando a visão do PRONAT, em 2008, é constituído o Programa Territórios da Cidadania (PTC). O PTC concebe os territórios rurais como unidades de planejamento das ações do governo federal e os atores que neles atuam como protagonistas da gestão social das políticas públicas. No recorte empírico a ser analisado, no Baixo Tocantins, o PRONAT vem sendo executado desde agosto de 2005, e em 2008 a região foi transformada em Território da Cidadania.

De acordo com o “Guia de Orientações para a Atuação Territorial” da SDT (MPOG / MDA, 2014, p. 05), cujo tema principal é a Gestão Social do Programa Território da Cidadania, o PTC apresenta-se como estratégia de fortalecimento da participação e gestão social, por meio da “integração e cooperação dos atores na busca do desenvolvimento dos territórios que habitam. A participação social visa democratizar a gestão das políticas públicas (...)”.

Segundo as diretrizes do programa, orientadas por um conjunto de resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), os Colegiados Territoriais, através de seus Núcleos Diretivos, são os agentes de mobilização dos atores territoriais, para que as prioridades das ações do governo federal possam ser debatidas e definidas (MPOG / MDA, 2014).

No caso a ser analisado nesse artigo, do Território do Baixo Tocantins, o CODETER envolve, desde sua constituição até os dias atuais, uma quantidade importante de atores sociais. O Território do Baixo Tocantins abrange uma área de 36.024,20 km<sup>2</sup> e possui 11 municípios: Abaetetuba; Acará; Baião; Barcarena; Cametá; Igarapé-Miri; Limoeiro do Ajuru; Mocajuba; Moju; Oeiras do Pará e Tailândia. Segundo dados do censo do IBGE (2010), os municípios do Baixo Tocantins apresentam uma população rural de 390.579 (52,79%) e urbana de 349.302 (47,21%) habitantes.

Nesse Território o sistema produtivo é baseado no extrativismo do açaí, pesca e no desmatamento para a retirada da madeira e implantação de roças predominantemente de mandioca, arroz, milho e feijão (SILVA, TAVARES, COPETTI,

2018). No Baixo Tocantins há uma complexa situação territorial com modelos de desenvolvimento de sistemas e padrões diversos, com transformações ambientais decorrentes das mudanças na vazão do rio Tocantins; ação de indústrias madeireiras que provocam o desmatamento; bem como a presença de um polo de biocombustível e de um complexo industrial mineral (MAGALHÃES *et al.*, 2012). Assim sendo, coexistem ali distintos projetos de desenvolvimento. Mais especificamente sobre o CODETER, vale mencionar que este é constituído por organizações da sociedade civil e organizações governamentais, conforme tais especificidades do território.

Inicialmente os territórios tiveram amplas participações de organizações tanto da sociedade civil como de governos, entretanto, o número maior de participações inicialmente foi devido a um grande impacto político, dada a magnitude do programa e áreas de atuações.

Com o passar do tempo, foram ficando as organizações que centrariam no debate a real questão sobre o desenvolvimento dos territórios, focando no planejamento de ações e programas que viessem de fato contribuir com a dimensão territorial. Os colegiados territoriais, através das organizações que o compõe, discutiam nas plenárias os projetos via PROINF no intuito de elaborar propostas que pudessem satisfazer os anseios dos territórios.

O colegiado territorial do Baixo Tocantins inicialmente era composto por 64 organizações entre sociedade civil e governo. Esta demanda de certa forma grande, quanto ao número de organizações participantes, se deu principalmente devido o interesse que era inicialmente discutido, o fortalecimento do território e das possibilidades de políticas públicas e projetos em torno dos componentes territoriais nas suas diversas áreas como agricultura, extrativismo, saúde, educação, cultura entre outras.

Neste sentido, uma das primeiras políticas discutidas no conjunto destas organizações componentes do colegiado nas plenárias foi a implantação de PROINF que pudessem satisfazer os anseios do território, visando, inclusive, a melhoria da economia familiar.

À luz de tal problemática, o presente artigo visa analisar a efetividade das ações do CODETER do Baixo Tocantins, com foco na participação social de atores públicos e da sociedade civil na consolidação de estratégias territoriais.

A pesquisa apresenta várias nuances pelas quais se refletem o funcionamento do Colegiado Territorial do Baixo Tocantins atualmente, apontando seus avanços e fragilidades no que diz respeito às políticas territoriais da região. Justamente nesse aspecto é que se evidencia a originalidade do presente artigo, tendo em vista que publicações científicas recentes acerca do Colegiado propriamente dito não são facilmente encontradas. Ademais, um olhar atento à participação dos atores sociais na constituição de estratégias territoriais amazônicas catalisa a reflexão, inclusive por parte dos próprios atores envolvidos nesses processos, bem como de atores implicados em processos decorrentes em outros contextos, sobre possibilidades de superação das adversidades que perfazem o desenvolvimento territorial.

Com o intuito de responder ao objetivo apresentado, este artigo está estruturado em quatro partes para além desta introdução. Na primeira seção serão indicados os caminhos metodológicos que guiaram as construções de dados em

campo; na segunda, o referencial teórico sobre participação social e políticas públicas será mobilizado para as análises do contexto empírico; na terceira, os resultados da análise demonstrarão o processo de funcionamento do CODETER a partir da percepção dos atores territoriais. E, na quarta e última parte, as considerações finais demonstrarão que, embora o CODETER do Baixo Tocantins venha conseguindo participar do processo de formulação das ideias e planejamento de ações territoriais, este dispositivo coletivo ainda apresenta amplas dificuldades de avançar para outras dimensões além do que estabelece a normatividade das políticas públicas territoriais, o que dificulta atingir bons resultados para as políticas territoriais ou pelo menos monitorá-las.

## 2 Metodologia

Os procedimentos metodológicos utilizados no desenvolvimento dessa pesquisa, essencialmente qualitativa, abrangeram a pesquisa bibliográfica, a observação participante e entrevistas semiestruturadas, aproveitando da complementaridade entre estes instrumentos para superar a tendência dos entrevistados em fornecer informações distorcidas. Flick (2002) destaca que a pesquisa qualitativa se atenta ao material empírico com objetivo de analisar suas características particulares, relacionando-as a aspectos locais e temporais tendo como ponto de partida as expressões e atividades das pessoas em seus contextos e complexidade. Nesse sentido, a articulação de instrumentos metodológicos se mostrou adequada para a construção de dados dos quais partiram as análises apresentadas, no item 4, a seguir.

A pesquisa bibliográfica possibilitou a fundamentação teórica do trabalho. Por meio da leitura de textos, resenhas, artigos e livros, pôde-se complementar a análise dos dados obtidos. Essa técnica de pesquisa se tornou essencial, pois possibilitou ao pesquisador um contato direto com tudo o que foi escrito sobre determinado assunto, objetivando assim uma articulação paralela na análise de suas pesquisas ou a manipulação de suas informações (LAKATOS; MARCONI, 2011).

As entrevistas aconteceram em duas etapas: a primeira foi realizada no período de setembro de 2018, e a segunda entre os meses de fevereiro e julho de 2019, sendo que estas foram realizadas durante as plenárias e encontros do Colegiado Territorial, sempre de forma individual. Ao todo foram entrevistados 20 conselheiros, entre membros do poder público e da sociedade civil, com representação no CODETER.

Algumas informações sobre os entrevistados são descritas a seguir:

- Foram realizadas 10 entrevistas com representantes de órgãos governamentais, entre eles a SEDAP (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca), a EMATER (Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural), o titular da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Oeiras do Pará, e os representantes das Secretarias Municipais de Agricultura de Abaetetuba, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Moju e Tailândia. Dentre esses, 2 são mulheres e 8 são homens, com as idades variando entre 35 e 60 anos. Quanto ao grau de escolaridade, 4 possuem o Ensino superior completo, 4 o Ensino Médio completo e 2 o Ensino Fundamental;

- Da sociedade civil, foram entrevistadas 10 pessoas, sendo 2 representantes da ONG (Organização Não-Governamental) denominada APACC (Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes), um da UCODEP (Associação Unidade e Cooperação para o Desenvolvimento dos Povos), um representante de Pastoral Social da Igreja Católica, um representante da CAEPIM (Cooperativa Agrícola dos Empreendedores Populares de Igarapé Miri), um da COFRUTA (Cooperativa dos Fruticultores de Abaetetuba), e de instituições como um representante da FETAGRI-PA (Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Pará), residente em Igarapé Miri, e o STTR (Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais) de Abaetetuba, Cametá e Igarapé Miri). Em relação ao gênero, 2 são mulheres e 8 são homens, com idades variando entre 30 e 65 anos. Em relação à escolaridade, 3 pessoas possuem o Ensino superior completo, enquanto que, entre os demais, 4 cursaram o Ensino Médio completo e 3 possuem o Ensino Fundamental.

Foram elaboradas questões gerais a serem respondidas por todos os entrevistados e questões específicas de acordo com categorias estabelecidas previamente. Como sujeitos da pesquisa foram considerados os representantes de organizações da sociedade civil e gestores públicos representantes da administração pública dos municípios envolvidos no processo.

As entrevistas semiestruturadas com os protagonistas desta política visaram coletar e identificar os temas recorrentes em suas falas e a construção de conceitos como Território e CODETER em seu imaginário. Esse método, ao mesmo tempo em que valorizou a presença do investigador em campo, proporcionou todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a espontaneidade necessária, enriquecendo o processo investigativo (TRIVIÑOS, 1987).

A observação participante permitiu filtrar os conteúdos das entrevistas, identificando eventuais tendências a descrever processos ou situações inexistentes ou em captar possíveis distorções da realidade nas palavras dos entrevistados. A comparação dos resultados obtidos com os conceitos e as prioridades da política de desenvolvimento territorial forneceram importantes indicativos sobre as correções a serem introduzidas, em termos de difusão de conceitos e formação dos atores.

Após a gravação e transcrição das entrevistas, palavras e temas emergentes foram codificados usando a prática *Axial Coding*, ou Codificação Axial (BRYMAN, 2008). Por meio dessa codificação, pôde-se criar conexões entre as categorias emergentes no discurso dos atores sociais e ligá-las ao contexto e às causas. O *Axial Coding* é uma das ferramentas da abordagem da *Grounded Theory*, podendo ser traduzida por Teoria Fundamentada (GLASER; STRAUSS, 1967) à análise qualitativa dos dados, baseada na desagregação do texto em “códigos” (conceitos) a serem, em seguida, recombinaos em categorias analíticas da realidade estudada e integrados em modelos teóricos. Portanto, as entrevistas realizadas com os membros do Colegiado foram codificadas por temáticas específicas, dando-se atenção especial às categorias que emergiram dos discursos dos atores entrevistados.

Para a análise dos dados, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo (BRYMAN, 2008). Segundo Olabuenaga e Ispizúa (1989), essa é uma técnica para ler

e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos, os quais, quando analisados adequadamente, nos abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outro modo inacessível. Essa análise tem como recurso principal a mensagem da comunicação, seja ela verbal, gestual, silenciosa, figurativa ou documental, expressando significado e um sentido que deverá ser interpretado, considerando-se as condições textuais, sob uma concepção crítica e dinâmica da linguagem com seus componentes cognitivos, afetivos, valorativos e ideológicos que dão significado ao objeto, conforme a perspectiva teórica do pesquisador em relação à proposta do estudo. No tratamento dos dados, foram inter-relacionadas as falas dos entrevistados para posterior análise, visando identificar, em níveis decrescentes, categorias de análise, categorias de conteúdo, unidades de contexto e unidades de registro a partir das entrevistas realizadas, para que fosse possível realizar comparações entre as categorias nas unidades de registro e o contexto em que são produzidas e os diferentes conteúdos expressos no discurso dos entrevistados. Além disso, essa técnica permitiu a partir da interpretação de informações, a obtenção de categorias de conteúdo que facilitaram a compreensão do contexto vivido, validando assim, as inferências realizadas para a análise dos dados coletados.

### 3 Referencial teórico

O tema da participação social constitui atualmente um debate complexo e repleto de nuances. Como evidenciado pelo recente debate sobre o Decreto Presidencial n. 8.243 que tinha como objeto instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS), a Constituição Federal de 1988 reconhece o direito das pessoas a tomar parte diretamente do processo político no Art. 1 que estabelece que “o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Para Delucy (2012), na época da promulgação da Constituição, entendia-se que isto significaria a possibilidade de construir novas arenas políticas suscetíveis de renovar ou consolidar a participação democrática.

Segundo Moroni (2005), o processo constituinte acolheu a questão colocada pelo movimento social sobre a necessidade do controle social durante suas cinco dimensões, a saber: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas. Essas dimensões corroboram para que as ações sociais possam ser executadas no sentido da busca por resultados positivos.

Desde 1988, várias foram as experiências de participação popular, tais como audiências públicas, iniciativas de orçamento popular, conferências públicas, conselhos e colegiados, visando promover as práticas do envolvimento na elaboração e do controle sobre a execução das políticas públicas por parte da sociedade civil.

Segundo Bobbio (2000), o controle social reflete o que os cientistas políticos chamam de “democracia direta ou participativa”, que, por meio do funcionamento de arenas participativas paritárias, favorece o bom funcionamento das instituições e de suas políticas.

Entretanto, como lembra Weerts (2005), a efetividade destes espaços depende da capacidade de atores sociais autônomos agirem como “*problem solving units*” (unidades de solução de problemas), a partir do reconhecimento da

complexidade do assunto em pauta e da efetiva contribuição dos representantes da sociedade civil para o debate.

Este elemento é confirmado por Melo (1996) quando fala em efeitos perversos dos processos de descentralização produzidos pela ausência de pré-requisitos ao seu desempenho.

Além disto, Alves (2005) nos lembra da tradição autoritária do Estado brasileiro e da persistência dos arranjos e da cultura política que as novas institucionalidades de participação direta propõem reformar, sublinhando a existência de indícios de resistência entre os próprios representantes dos atores sociais.

Sayago (2000) enfatiza que as dificuldades para institucionalizar novas práticas de formulação e gestão de políticas públicas que saem das rotinas de funcionamento da administração pública acabam por impor uma “democracia técnica” que se opõe à democracia participativa (SABOURIN, 2015). Por outro lado, como lembra Deluchey (2012), ao falar de “*mésentente*” (mal-entendido), na maioria dos casos, estas arenas são promovidas e fomentadas pelo governo federal que neles pode ver um instrumento de validação de suas decisões e de descentralização e desresponsabilização com relação a assuntos sem importância estratégica, e não tribunas nas quais a sociedade civil possa exercer uma democracia participativa efetiva pautando ações governamentais de seu interesse.

A “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) entre dois projetos políticos conflitantes, o de “alargamento da democracia”, que se expressa através da promoção à participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas, e o do ajuste econômico neoliberal, expressado pelo encolhimento das responsabilidades do estado e pela transferência incompleta para a sociedade civil, contribui para a precariedade e a falta de efetividades dos espaços de gestão participativa.

Sob esta ótica, temas como participação, controle social e governança acabam ganhando conotações meramente operacionais em função da descentralização de uma política “associada à redução e ao redirecionamento da intervenção estadual” (FAVARETO, 2007, p. 45).

De acordo com Sant’Anna Porto (2013), a abordagem de desenvolvimento territorial da extinta SDT escolhe o caráter normativo de um território idealizado das políticas públicas, esquecendo (afastando) as relações de poder que moldam as interações entre os atores. Essa confluência de ações acaba por criar “territórios sem-terra”, nos quais as tensões geradas pela afirmação de identidades étnico-territoriais e pela importância da dimensão fundiária, frequentemente, na relação com investimentos governamentais em grandes obras-projetos, não são representadas pelos “territórios das políticas públicas”.

Os obstáculos à concretização dos mecanismos de gestão social em nível territorial são evidenciados também por Brandalise (2014), que aponta a força das instituições tradicionais em se reproduzirem no mundo rural brasileiro. Sobretudo, através de esquemas de coronelismo e clientelismo reconhecidos com legítimos pelos próprios representantes da sociedade civil organizada e a inexistência de um marco jurídico para a gestão territorial que a torna refém das normas que regem a organização do Estado brasileiro.



Por outro lado, como afirma Niederle (2014), o excesso de foco na capacidade de alterar os mecanismos de gestão do Estado tira a atenção do processo de transformação na cultura institucional e política que a abordagem territorial traz consigo através da promoção de cidadania e participação social.

A política é tradicionalmente, no mundo rural brasileiro mais arcaico, um exercício para profissionais, a ser realizado ao longo de períodos específicos (*tempo da política*) e sua socialização para camadas mais amplas da sociedade e por períodos continuados pode gerar estranhamento e o afastamento dos representantes, que não se reconhecem naquela função.

Portanto, não é suficiente transferir determinadas ações do Estado para determinados atores territoriais para garantir a ampliação da capacidade de gestão social da sociedade civil, gerando um limite à participação de atores precariamente organizados.

#### 4 O processo de funcionamento do CODETER a partir da percepção dos atores territoriais

Nesta seção, serão analisados brevemente o funcionamento e a situação atual do CODETER, levando em conta os discursos e opiniões dos seus atores sociais participantes do Colegiado.

##### 4.1 O CODETER do Baixo Tocantins compreendido como arena social

Iniciando-se por uma breve caracterização do CODETER, em 2016, o Colegiado do Baixo Tocantins estava constituído por 49 entidades, sendo 26 da sociedade civil e 23 governamentais divididas em três níveis: municipal, estadual e federal. Já em 2017, segundo informações do Núcleo Diretivo do Colegiado, estavam participando da constituição do órgão ao menos 60 instituições, um aumento na participação de aproximadamente 22%. As entidades participantes estão em nível municipal, estadual e federal, conforme as Tabelas 01 e 02, abaixo:

Tabela 01 – Constituição do Colegiado Territorial do Baixo Tocantins – 2016

Tipos de Organizações	Baixo Tocantins	
	Quant.	%
Conselhos	1	2,0
Poder Público Municipal	15	30,6
Poder Público Estadual	5	10,2
Poder Público Federal	3	6,1
Sociedade Civil	25	51,0
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIT / MDA (2016)

Tabela 02 - Composição do Núcleo Diretivo do Colegiado Territorial do Baixo Tocantins – 2016

Organizações	Baixo Tocantins	
	Quant	%
Poder Público	3	50,0
Sociedade Civil	3	50,0
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIT / MDA (2016)

Tomando como unidade de análise o CODETER do Baixo Tocantins, o presente trabalho localiza um dos elementos que diminuem a efetividade destas políticas (PTC e PRONAT) no que Caniello *et al.* (2012) definem como “Ciclo de Gestão Social”, ou seja, aquela dialética ativa e produtiva que deveria ser o motor da participação social.

Os obstáculos ao efetivo funcionamento deste ciclo podem ser localizados em processos já identificados por outros autores no funcionamento dos Colegiados de alguns Territórios rurais e reproduzidos no CODETER do Baixo Tocantins, reforçando a demanda pelo apoio a intervenções focadas visando à efetivação das políticas de desenvolvimento territorial participativo.

O insuficiente nível de acumulação de capital humano, o despreparo e o baixo grau de apropriação do instrumento (PIRAUX *et al.*, 2013; FREITAS *et al.*, 2012), a forma de implantação da política, não acompanhada pela devida contextualização e focada na alocação de recursos (FREITAS *et al.*, 2012), a falta de definições metodológicas sobre a condução do processo de implantação e condução dos Colegiados (FAVARETO *et al.*, 2010; CAZELLA; BÚRIGO, 2008), e a setorialidade em suas composições (FAVARETO *et al.*, 2010; CAZELLA; BÚRIGO, 2008) acompanhados por processos de “partidarização” de suas gestões (CAZELLA; BÚRIGO, 2008; PIRAUX *et al.*, 2013), parecem ter levado a um curto-circuito em seu funcionamento.

De fato, as organizações da sociedade civil tornaram-se o “objeto”, ao invés de protagonistas, de políticas contraditórias, inspiradas na participação na gestão das políticas, mas orientadas por lógicas de “loteamento” dos recursos públicos e de legitimação das iniciativas do governo federal. Tais organizações passaram a ser mobilizadas pelo poder público e pelas entidades contratadas somente em ocasião da realização de eventos (como no caso das Conferências) ou da execução descontínua de projetos de animação (PIRAUX *et al.*, 2013), sem que se conseguisse criar um movimento espontâneo de discussão, planejamento e definição de prioridades autônomas e independentes dos estímulos fornecidos pelo governo federal.

De um lado, como indicado por outros autores no caso de alguns Territórios rurais (FREITAS *et al.*, 2012; SANTOS, 2010; CANIELLO *et al.*, 2012), se teve alguns avanços desde a implantação do território, acontecida em agosto de 2005, no que diz respeito à criação de um senso de pertencimento e na difusão de alguns dos conceitos básicos do desenvolvimento do território, assim como na promoção das interações entre os representantes de poder público e sociedade civil de diferentes municípios.

Por outro lado, o CODETER do Baixo Tocantins continua a ser, principalmente, ao invés de um espaço de conciliação e planejamento, um pleito de disputa pelo (pouco) poder político conseguido pela ocupação dos papéis de coordenação e pelos (ainda menos) recursos disponibilizados pelo extinto MDA para o desenvolvimento do Território, principalmente através do PROINF. De acordo com o discurso de um entrevistado, *“pra debater PROINF, nós temos uma plenária lotada, com todo mundo querendo puxar o fogo pra sua sardinha. Nós não desenvolveremos o território se cada prefeitura, município, instituição continua buscando uma fatia do bolo”* (Entrevistado 01, secretário municipal de agricultura).

Assim como identificado em outras experiências no país (CANIELLO *et al.*, 2012; PIRAUX *et al.*, 2013), a falta de um genuíno espírito coletivo e de um efetivo consenso sobre uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Território faz com que os projetos não consigam se integrar num verdadeiro plano de desenvolvimento territorial e que não exista (no caso do PROINF) monitoramento ou cobrança da execução dos projetos financiados ou da utilização dos equipamentos fornecidos.

Dessa forma, mesmo que o espaço social representado pelas reuniões do Colegiado dê oportunidades de reflexões e planejamentos feitos de forma coletiva, há a clara demonstração de que se trata de arenas sociais, isto é, espaços ampliados em que os atores levam em conta e mobilizam relações sociais e se colocam em disputa, visando alcançar objetivos próprios (LONG, 2001; PECQUEUR, 2000). Nessas arenas, se desenvolvem conflitos, consensos e negociações entre os distintos atores participantes.

Pode-se fazer analiticamente uma comparação com o CODETER Litoral Norte do Rio Grande do Sul, como demonstrado por Medeiros (2017), no qual a efetiva participação dos diferentes atores sociais que fazem parte de sua composição, como por exemplo representantes de quilombolas, indígenas, arrozeiros, mulheres, jovens e agricultores ecologistas, está ligada diretamente à apropriação crítica de discursos no âmbito do Colegiado. Mesmo que os recursos do PROINF busquem ser direcionados ao benefício do conjunto dos agricultores do Território, pode-se perceber disputas internas de poder e de perspectivas visando acessar os recursos financeiros disponibilizados pela política pública. Além disso, existem diferentes concepções de desenvolvimento em debate, sem falar no fato de que a capacidade de agência de alguns atores sociais se revelou frágil no âmbito destas arenas de debate.

No caso do Colegiado do Baixo Tocantins, além das disputas e conflito no âmbito interno, durante estes anos vieram se multiplicando os espaços de participação, com funções e abrangência territorial parecidas, cujas ações acabam, em parte, se sobrepondo às que se sobrepuseram ao do Território, sem conseguir um diálogo efetivo (Fórum Territorial de Economia Solidária, Conselho Gestor do Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável a Jusante da Usina Hidrelétrica de Tucuruí), apesar de sua composição e de seus objetivos serem bem parecidos.

Tendo em vista essa realidade, as plenárias dos colegiados tinham um elevado nível de participação, porém o foco territorial não era o principal, tornando-se, em sua maioria, um debate setorizado e focado na escala de municípios, buscando, através do programa, um desenvolvimento local. Isto, já fez com que parte das organizações não participassem como faziam anteriormente.

Neste contexto, torna-se importante entender as expectativas e percepções dos atores envolvidos e não envolvidos nos trabalhos do Colegiado sobre funções e resultados a serem produzidos por este espaço, visando explicar as falhas atuais no funcionamento dos mecanismos de planejamento participativo e de diálogo com as instituições públicas.

#### 4.2. O CODETER visto como espaço de ação pública

O CODETER constitui um espaço de debate e interação social, no qual os atores territoriais (da sociedade civil e do poder público) cumprem um papel fundamental na dinâmica das ações desenvolvidas, não apenas no âmbito decisório das políticas públicas, mas também no processo de fortalecimento do território, tendo em vista sua abrangência e complexidade. Esse espaço de debate se efetua como um ambiente educativo, envolto de discussões, contradições, críticas, troca de saberes, experiências e consensos, o que possibilita o desenvolvimento das políticas engendradas pelo colegiado.

Em sua base de funcionamento, o CODETER exprime um conjunto de demandas que perpassam desde os fatores organizacionais, aos aspectos estruturais e sociopolíticos que compreendem sua legalidade e articulação coletiva. Nesse sentido, tais demandas somente se vislumbram em ações concretas, se forem viabilizadas e efetivadas pelos atores que participam do Colegiado. Essa participação exige que os referidos atores tenham um conhecimento acerca do funcionamento do CODETER, sua prática de execução das políticas, suas propostas socioeducativas, suas bases conceituais e as funções e atribuições que cada sujeito desempenha no colegiado.

Entretanto, as entrevistas realizadas junto aos atores territoriais do Colegiado Territorial do Baixo Tocantins indicam que suas perspectivas sobre o funcionamento do CODETER, seu papel enquanto membros desse espaço de ação pública e mesmo os principais entraves para suas atividades destoam dessa concepção sistêmica de Colegiado. Com o intuito de corroborar tais reflexões, alguns trechos de entrevistas foram sistematizados no Quadro 01.

Quadro 01 - Percepções dos atores do Colegiado Territorial do Baixo Tocantins – PA acerca de seu funcionamento

Categoria	Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
1. Percepção dos atores territoriais sobre o funcionamento do CODETER	1.1. Articulação entre o governo e sociedade civil nas ações do Colegiado.	<p>- Necessidade de diálogo entre poder público e sociedade civil;</p> <p>- Colegiado como espaço de discussão sobre as ações territoriais;</p> <p>- Pouca disponibilidade dos atores em assumir responsabilidades no trabalho de conselheiro;</p> <p>- Dificuldade no processo de participação das entidades.</p>	<p>“Esse foi um debate... que as instituições da sociedade civil trouxeram por dentro do colegiado... que (<i>O poder público municipal</i>) consegue reconhecer como necessários (...) isso já é um feito histórico” (Entrevistado 01, secretário municipal de agricultura);</p> <p>“Nós começamos ver que só os movimentos sociais não conseguiriam avançar porque discutiam sozinhos (...) o poder público que mantém as políticas públicas (...) e a partir do momento que a gente começa dialogar com o poder público a gente (...) começou a avançar” (Entrevistado 02, membro de ONG);</p> <p>“O colegiado foi um espaço onde as organizações da sociedade civil e do governo tiveram espaço pra discutir e dialogar sobre desenvolvimento regional (...)” (Entrevistado 03, membro de associação de agricultores familiares);</p> <p>“Nós temos dificuldade enorme em reunir este pessoal (<i>os conselheiros</i>)” (Entrevistado 05, representante de movimento social de agricultores);</p> <p>“(…), mas temos grande dificuldade de participação de muitas entidades” (Entrevistado 17, membro de cooperativa de agricultores familiares);</p> <p>“São poucas pessoas que se disponibilizam para este trabalho (<i>de conselheiro</i>)” (Entrevistado 18, membro de ONG).</p>

Fonte: Dados de campo (2018; 2019).

A concepção de forma ampla do território está aquém das perspectivas que se tem sobre tais questões. Ficou visível que os atores não têm uma definição sobre o funcionamento do CODETER e, principalmente, das ações que o mesmo desenvolve como explica um dos entrevistados, “eles têm dificuldade de visualizar

que o colegiado é um espaço de discutir, aprimorar e de propor políticas do desenvolvimento do território” (Entrevistado 01, secretário municipal de agricultura). Há uma grande dificuldade dos atores na compreensão sistêmica do território, ou seja, em enxergá-lo como um todo coerente, um âmbito administrativo que vá além das demandas municipais, e também no entendimento sobre o papel que desempenham ao representarem suas entidades sociais e governamentais, “porque a gente vê que muitos não sabem qual seu papel, muitas vezes confundem e aí chegam no final que a pessoa fica frustrada” (Entrevistado 02, membro de ONG).

Muitos dos debates e plenárias do Colegiado do Baixo Tocantins se dão em torno das políticas públicas, sobretudo o PROINF, essa percepção engessa as demais ações territoriais que poderiam estar sendo discutidas e implementadas, como por exemplo, a execução de um projeto voltado para a formação política dos atores, os quais, em alguns casos, não têm ideia de como se dá o funcionamento do Colegiado. Estes participam, mas têm dificuldade de internalizar os conceitos atribuídos internamente neste espaço. Percebe-se então a necessidade de ir-se além das discussões sobre o PROINF, é primordial um projeto de fortalecimento das bases territoriais, no sentido de ampliar os conhecimentos e o raio de escolhas e decisões sobre as reais necessidades e demandas do CODETER e das entidades que o compõe.

Um dos pontos positivos acerca do funcionamento do CODETER identificado nas entrevistas foi que a sociedade civil começa a dialogar com o poder público, criando formas de sociabilidade que aponta resultados animadores, tendo em vista a democratização na gestão do Colegiado. Todavia, apesar da paridade exercida entre o governo e sociedade civil, nota-se pouca participação dos atores e, principalmente, poucas expectativas com relação aos projetos do Colegiado. Destaca-se o esforço de algumas entidades específicas que continuam o diálogo em torno das propostas envolvidas, mas a representatividade das instituições que têm assento no CODETER continua a passos lentos, sendo algumas até mesmo inexistentes. Por exemplo, são poucas as instituições da sociedade civil que auxiliam na proposição de projetos de infraestrutura pelo PROINF (principal política pública discutida no âmbito do colegiado), sendo geralmente os órgãos públicos que assumem essa função.

O Quadro 02 dá uma dimensão dessa discussão, como pode ser visto nas unidades de contexto e nas unidades de registro, categorias e subcategorias em que se classificam as entrevistas realizadas com os membros da sociedade civil e das instituições públicas.

Quadro 02 – Informações obtidas com os representantes do CODETER acerca do PROINF e de outras políticas públicas no Território do Baixo Tocantins

Categoria	Subcategoria	Unidade de Registro	Unidade de Contexto
<p>1. Percepção dos atores territoriais sobre o funcionamento do CODETER</p>	<p>1.2. Questões relacionadas às discussões e ao acesso às políticas públicas do território.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouco interesse dos atores na discussão de outras políticas públicas, além do PROINF;</li> <li>- Benefícios para as entidades que acessaram o PROINF;</li> <li>- Individualismo das entidades para o acesso ao PROINF;</li> <li>- Necessidade de uma visão territorial dos conselheiros;</li> <li>- Necessidade de discussão e ampliação das políticas públicas para o desenvolvimento territorial;</li> </ul>	<p>“Pra debater PROINF, nós temos uma plenária lotada, mas, quando a gente tem uma plenária para debater políticas adicionais ao desenvolvimento do território, há um esvaziamento” (Entrevistado 01, secretário municipal de agricultura);</p> <p>“Um dos principais resultados para os trabalhadores rurais foi o PROINF” (Entrevistado 04, membro de cooperativa de agricultores familiares);</p> <p>“(Os resultados obtidos pelo CODETER) foram bem poucos, teve um PROINF que foi muito bom para a SEMAGRI e também para alguma cooperativa. Nossa entidade não pôde ser beneficiada (pelo trabalho do CODETER pois não acessa PROINF) (Entrevistado 05, representante de movimento social de agricultores);</p> <p>“Acho que é uma capacidade importante, ter uma visão do território, não uma visão local” (Entrevistado 06, secretário municipal de meio ambiente);</p> <p>“Fazer com que os conselheiros vejam o colegiado como espaço de não apenas discutir o acesso às políticas existentes, mas que seja um espaço onde pode tá discutindo uma dinâmica de desenvolvimento da região, (...) estar discutindo, (...) que ações pode estar desenvolvendo no território” (Entrevistado 07, presidente de Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais);</p> <p>“A questão da segurança (...) saúde, educação fundamental, estes não são debates que estão dentro do colegiado, e você não faz desenvolvimento territorial sem estas políticas básicas estruturadas” (Entrevistado 10, secretário municipal de agricultura);</p> <p>“Os conselheiros ainda têm muita dificuldade de ter esta visão, (territorial...) ainda tem a visão de minha organização, de minha comunidade” (Entrevistado 11, membro de associação de agricultores familiares).</p>

Fonte: Dados de campo (2018; 2019).

Gohn (2011) destaca que a participação sociopolítica nas ações colegiadas é fundamental para que se alcancem os resultados esperados por quem participa desses espaços públicos, e para isso o Colegiado tem a função de fortalecer essa participação através de iniciativas de apoio e formação dos conselheiros, não apenas nos aspectos das políticas do território, mas também nas demais perspectivas que podem enriquecer o debate e trazer amplos benefícios para o território e o desenvolvimento da região.

Ações de participação paritárias contribuem significativamente para o bom funcionamento do CODETER, sobretudo no âmbito da política territorial, com a sociedade civil atuando na mobilização e levantamento das demandas e problemas dos territórios, e as instituições governamentais trabalhando no aperfeiçoamento das discussões e na implementação a nível local e territorial das políticas. Há nesse processo uma dinâmica complementar de ideias na qual concomitantemente buscase as melhorias qualitativas de caráter inovador para o território como um todo. A este respeito, Fuks (2000, p. 87) lembra como “as condições diferenciadas de participação impliquem vantagens para certos atores” nas “arenas públicas” onde acontecem as reivindicações dos grupos e a definição de políticas públicas, evidenciando o fato que, em função de uma “distribuição diferenciada de recursos materiais, organizacionais e simbólicos” as instituições governamentais, graças a oficialidade de seu discurso público, acabam assumindo posição privilegiada, inclusive na definição dos assuntos que merecem ser abordados (*agenda setting*).

Todavia, a sociedade civil também cria suas “artimanhas” de acesso às políticas, tendo em vista o caráter educativo e histórico dos movimentos sociais que conta com um amplo processo de lutas e aprendizagens, construídas nas bases de formação dos movimentos na defesa dos direitos do cidadão. O que direta e/ou indiretamente acaba interferindo e contribuindo para que a sociedade civil organizada exponha suas demandas e os caminhos que podem ser seguidos para que sejam seus objetivos sejam implementados.

No decorrer das falas dos entrevistados nota-se novamente uma incompreensão dos atores acerca das políticas do território, sobressaindo apenas o PROINF, conforme explica um dos entrevistados “*pra debater PROINF nós temos uma plenária lotada, mas quando a gente tem uma plenária para debater políticas adicionais ao desenvolvimento do território há um esvaziamento*” (Entrevistado 01, secretário municipal de agricultura). Essa incompreensão resulta na desvalorização e esvaziamento do CODETER. Não se tendo a dimensão do Colegiado como um todo, sua constituição a partir das peculiaridades do território, implica em um baixo índice participativo. Nesse sentido, um dos entrevistados ressalta: “*os conselheiros ainda têm muita dificuldade de ter visão territorial, ainda têm a visão de minha organização, minha comunidade*” (Entrevistado 03, membro de associação de agricultores familiares).

Assim, acrescenta-se que é necessária uma maior discussão das políticas (não somente as urbanas, mas as demais que abrangem as especificidades de cada território). Talvez um dos mais significativos desafios do colegiado na atual gestão seja amplificar seu debate, despertar o interesse e credibilidade dos atores envolvidos em sua estruturação, levando-os a rediscutir os conceitos que moldam as iniciativas colegiadas. Não se trata de afirmar uma única ação para o colegiado, mas de direcionar as pautas e demandas com um viés que pense o desenvolvimento



rural da região do BT. Acredita-se que os atores têm muito a contribuir nesse processo, entretanto, precisam ser incentivados, fortalecidos e estimulados a participar. O CODETER precisa revitalizar as entidades e voltar a exercer sua função social de desenvolvimento do território. Além disso, é necessário,

Fazer com que os conselheiros vejam o colegiado com espaço de não apenas discutir o acesso às políticas existentes, mas que seja um espaço onde pode tá discutindo uma dinâmica de desenvolvimento da região, (...) estar discutindo, (...) que ações pode estar desenvolvendo no território (Entrevistado 03, membro de associação de agricultores familiares).

As entrevistas apontam que a maioria dos entrevistados não consegue identificar benefícios concretos gerados pela ação do CODETER, apesar de todos terem uma atuação no Colegiado há pelo menos quatro anos. Os entrevistados atribuem ao CODETER, de forma incorreta, resultados realizados no âmbito de outras articulações ou de outras esferas (como no caso dos benefícios gerados pela política nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, para as mulheres rurais). Disso se deduz que a política territorial está sendo inócua no Baixo Tocantins. Um dos entrevistados relata que:

*(Os resultados obtidos pelo CODETER) foram bem poucos, teve um PROINF que foi muito bom para a SEMAGRI e também para alguma cooperativa. Nossa entidade não pôde ser beneficiada (pelo trabalho do CODETER, pois não acessa PROINF) (Entrevistado 12, presidente de associação de agricultores familiares).*

De acordo com Medeiros (2017), situações semelhantes foram constatadas no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina. Nesse território, as políticas constituintes do PRONAT vêm sendo direcionadas a grupos de agricultores familiares e/ou representantes de movimentos sociais, sindicatos e cooperativas de produção de pequena escala, dependendo das capacidades de agência no âmbito do colegiado. Assim, os pequenos agricultores mais empobrecidos possuem dificuldades claras em se fazer representar pelas instituições no âmbito do Colegiado, além de terem suas demandas de desenvolvimento praticamente desconsideradas pelos agentes estatais. Dessa forma, os recursos que são disponibilizados por parte do PRONAT ou de políticas específicas, como a compra de produtos por meio do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), terminam por ser direcionados a agricultores que já possuem consolidação em relação aos aspectos socioeconômicos, e que estão mais ajustados às complexas estruturas no âmbito da macroescala territorial.

Confirmando também as conclusões obtidas em outros territórios com relação aos benefícios gerados pelo trabalho dos Colegiados, todos os entrevistados fazem referência à realização de “debates”, à aproximação dos atores territoriais e a busca de consenso. Mas não se referem a benefícios ou resultados em termos de execução de projetos identificados no âmbito do Colegiado ou da gestão social de uma política. Nessa perspectiva, para que o Colegiado esteja vinculado em uma proposta de ação concreta, os mecanismos de articulação das entidades precisam ser viabilizados, os atores precisam assumir suas

responsabilidades para com a política territorial deixando de lado interesses pessoais.

Os entrevistados lamentam o baixo nível de participação e de assunção de responsabilidade para com a política de desenvolvimento territorial pelos atores regionais e confirmam o prevalecer dos interesses particulares sobre os territoriais na hora de discutir os recursos alocados pelo PROINF, conforme pode ser evidenciado no relato de dos entrevistados: *“com relação ao Colegiado, acho que se as instituições que estão dentro (...) botar pra funcionar (...), sem disputas e toma lá, dá cá dentro do Colegiado”* (Entrevistado 04, membro de cooperativa de agricultores familiares). De fato, a forma de implantação da política, em nível nacional, tem sido a causa de uma tendência, que vem se manifestando, com graus diferentes de intensidade, na maioria dos Territórios da Cidadania, ao individualismo ou ao municipalismo no seio dos CODETER.

O Quadro 03 dá uma ideia das expectativas e demandas dos atores sociais entrevistados em relação aos entraves trazidos no âmbito da política territorial nesse contexto específico do Baixo Tocantins.

Quadro 03 - Principais entraves e demandas às ações dos atores sociais constituintes do CODETER do Baixo Tocantins-PA

<p>2. Entendimento acerca dos entraves existentes no CODETER</p>	<p>2.1. Falta de incentivo e fortalecimento das ações educativas de formação no Colegiado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poucas expectativas sobre o Colegiado;</li>   <li>- Necessidade de formação contínua dos atores territoriais;</li>   <li>- Capacidades atuais do CODETER;</li>   <li>- Excesso de burocracia nos programas do Governo Federal.</li> </ul>	<p>“A gente tem não muita expectativa por causa da baixa de funcionamento do colegiado” (Entrevistado 08, membro de ONG);</p> <p>“E aí, tu decidiu tudo numa plenária, fez uma mobilização grande de pessoas (e o projeto não foi aprovado)” (Entrevistado 09, representante de movimento social de agricultores);</p> <p>“Nós precisamos estar se capacitando” (Entrevistado 12, presidente de associação de agricultores);</p> <p>“Com relação ao Colegiado, acho que se as instituições que estão dentro (...) botar pra funcionar (...) formação dentro do colegiado” (Entrevistado 14, representante de empresa de assistência técnica);</p> <p>“Capacidade técnica, temos bastante conselheiros que são técnicos, tem conhecimento do funcionamento do CODETER” (Entrevistado 15, membro de cooperativa de agricultores familiares);</p> <p>“Sonhamos que (...) os programas do governo federal, que são muito bons, diminuem a burocracia (...) isto, muita das vezes, deixa as pessoas frustradas e acaba abandonando o espaço de discussão” (Entrevistado 17, secretário municipal de meio ambiente);</p> <p>“A ansiedade que se tem que alguma coisa avançou, mas tem muita que não avançou” (Entrevistado 19, membro de ONG);</p> <p>“Não adianta somente a gente tomar decisão, botar no papel, (...) chega lá o MDA não acata” (Entrevistado 20, representante de pastoral da Igreja Católica).</p>
--	--	--	--

Fonte: Dados de campo (2018; 2019).

Um dado interessante que emerge de uma das entrevistas é a não inclusão, no debate sobre o desenvolvimento regional, de políticas como as da saúde, da educação, das infraestruturas ou da segurança pública, essenciais na construção de um planejamento territorial efetivo, o que vai na contramão da política de nível macro no sentido de não conseguir uma ampliação de suas metas e objetivos, centrando-se apenas na dimensão rural.

Outro fator a ser discutido está relacionado à autonomia do CODETER ligada ao mau funcionamento das políticas, o acúmulo e as experiências progressas incentivam, no Baixo Tocantins, a busca de uma agenda própria e a ampliação do raio das esferas a serem incluídas em sua ação, sendo que a extinta SDT continuou tentando impor um foco setorial, subordinando a atuação do CODETER às suas demandas. Há sempre uma espera por parte do Colegiado pelas demandas da SDT, não se tem uma proposta interna que busque uma reivindicação dos problemas do território.

## 5 Considerações finais

O conjunto de aspectos elencados anteriormente vem contribuindo para a fragilidade atual do CODETER (principalmente no que concerne à gestão do Núcleo Diretivo), sobretudo nas discussões dos PROINF que prejudicaram o Colegiado, pelo fracasso na realização destes, o que também não alcançou as expectativas criadas nacionalmente acerca de tal processo. Tendo em vista isso, a relevância desse trabalho encontra-se na constatação de que o funcionamento do CODETER se deu em sua maioria por interesses via PROINF, não se tendo uma visão territorial da formulação e implantação das diversas políticas públicas.

Nesse sentido, destaca-se que é através dos esforços coletivos que se poderá alcançar resultados sólidos, a partir de uma visão sistêmica e correlacionada com os fatores regionais. Não se cria práticas desenvolvimentistas quando se pensa de forma individualizada, porque o desenvolvimento acontece se for efetuado nas suas dimensões totais que envolva os fatores sociais e as perspectivas dos sujeitos, criando assim, uma sinergia que resulta na práxis e no alcance dos objetivos almejados.

Nota-se um interesse dos atores territoriais no que diz respeito a necessidade de uma formação contínua no Colegiado, para que possam executar suas funções de forma segura e subsidiada em novos conceitos que possivelmente nortearão suas ações com maior propriedade e clareza. Afirma-se que a formação dos conselheiros é item primordial para a construção de um projeto educativo enriquecedor, pois os mesmos poderão ampliar seu vocabulário e arcabouço de possibilidades, o que só tem a contribuir com a dinâmica do Colegiado.

Por fim, apesar de todos os impasses no funcionamento do CODETER que foram observados nesta pesquisa, acredita-se no potencial do Colegiado e no seu poder de articulação territorial das políticas públicas. Os desafios são muitos e constantes, mas possíveis de serem superados desde que haja uma ação concomitante dos envolvidos no processo, e principalmente uma visão sistêmica dos atores, que pense o território de forma efetiva levando em consideração sua complexidade e abrangência rural e urbana, tendo em vista todas as suas dimensões sociais, ambientais, culturais, físicas, educativas, econômicas e políticas. São esses pilares que precisam ser visualizados e enraizados nas ações colegiadas para que se realize um desenvolvimento verdadeiramente integral da região, conforme proposto nas políticas públicas territoriais.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, M. H. M. **Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984**. Bauru-SP: EDUSC, 2005.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BRANDALISE, M. de F. Apresentação. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014. p. 07-11.
- BRITO, C. C. Conceito de território rural e políticas públicas e sua evolução histórica nos governos FHC e Lula. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 72, p. 173-192, maio/ago. 2017.
- BRYMAN, A. Of methods and methodology. **Qualitative Research in Organizations and Management**, v. 03, p. 159-168, 2008.
- CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 32, n. 2, p. 11-31, jul.-dez. 2012.
- CAZELLA, A. A.; BÚRIGO, F. O desenvolvimento territorial no planalto catarinense: o difícil caminho da intersetorialidade. **Extensão Rural**, Santa Maria-RS, v. 15, p. 05-30, 2008.
- COLEGIADO ESTADUAL DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA (CET). **Colegiado Territorial: instrumento de planejamento e controle social**. 2017. Disponível em: <[http://www.gestaosocial.org.br/sistema/imagens/Apresentacao\\_Mazinho\\_CET.pdf](http://www.gestaosocial.org.br/sistema/imagens/Apresentacao_Mazinho_CET.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 05, p. 139-164, out. 2004.
- DELUCHEY, J.-F. A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos Conselhos paritários. **Revista Estudos Políticos**, v. 05, p. 77-101, 2012.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão: do agrário ao territorial**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php>>. Acesso em: 29 ago. 2019.
- FAVARETO, A.; OLIVEIRA, F. P. de; GUIMARÃES NETO, L.; GALINDO, O.; ECHEVERRI, R.; ARAÚJO, T. B. de; SANTOS, V. M. dos. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2. ed. trad. Sandra Regina Nertz. São Paulo: Artmed, 2002.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 05, set./out. 2012.

FUKS, M. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 79-94, 2000.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative research**. Nova York: Aldine Transaction, 1967.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010 – resultados preliminares**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_para.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_para.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2020.

LAKATOS. E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ªed. São Paulo: Atlas, 2010.

LONG, N. **Development sociology: actor perspectives**. Londres; Nova York: Routledge, 2001.

MAGALHÃES, S. B.; SIMÕES, A.; PIRAUX, M.; SANTOS, C. V.; TAVARES, F. B.; MARTINS, P. F. S.; LIMA JÚNIOR, N. A. Transformações sociais e territoriais no ambiente rural da Amazônia Oriental. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 6., 2012, Belém. **Anais...** Belém: ANPPAS, 2012. 20 p.

MEDEIROS, M. **Sendas da sustentabilidade no desenvolvimento rural: os passos e os percalços da construção de um novo código sociotécnico em campo**. 2017, 332 f. Tese (Doutorado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, n. 3., p. 11-20, 1996.

MORONI, J. A. O direito à participação no Governo Lula. **Saúde em Debate**, v. 29, n. 71, p. 284-304, set.-dez. 2005.

MPOG / MDA – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO / MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania: Guia de orientações para a atuação territorial.** Brasília: MPOG / MDA, 2014.

NIEDERLE, P. A. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento Territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil.** Recife: Editora UFPE, 2014. p. 103-134.

OLABUENAGA, J. I. R.; ISPIZÚA, M. A. **La descodificación de la vida cotidiana: métodos de investigación cualitativa.** Bilbao: Universidad de Deusto, 1989.

PECQUEUR, B. **Le développement local.** 2. ed., Dijon: Syros, 2000.

PIRAUX, M.; ASSIS, W. S. de; RODRIGUES, V. da C.; SILVA, N. N. M.; ALVES, J. W. Um olhar sobre a diversidade dos Colegiados dos Territórios da Cidadania. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 16, n. 1, p. 101-124, jun. 2013.

SABOURIN, E. P. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 18, n. 1, p. 123-143, jan.-jun. 2015.

SANT'ANNA PORTO, J. R. Relações de poder e organização social no território: o que incide no curso de uma iniciativa de desenvolvimento territorial? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 12, p. 127-144, jan./jun. 2013.

SANTOS, C. L. O Alto Sertão Sergipano: análise das políticas de desenvolvimento neste “Território Rural”. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 51-67, jan./jun. 2010.

SAYAGO, D. **A invenção burocrática da participação: discursos, práticas no Ceará.** 2000, 230 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

SILVA, C. W.; TAVARES, F. B.; COPETTI, L. D. Feiras de economia solidária e mercados locais da agricultura familiar no Baixo Tocantins (Pará). **RTPS – Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 3, n. 4, p. 235-264, 2018.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS / MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - SIT / MDA. 2016. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

WEERTS, L. Acteurs non étatiques et ordre politique. Quatre modèles théoriques de la “société civile” (mimeo). Bruxelas: Université Libre de Bruxelles, 2005. p.

Disponível em: <[http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme\\_1/contributions/Contribution\\_Laurence\\_Weerts.pdf](http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_1/contributions/Contribution_Laurence_Weerts.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2019.

**Francinei Bentes Tavares.** Doutor em Sociologia. Universidade Federal do Pará. Docente. Rua Manoel de Abreu, S/N – Bairro: Mutirão, CEP: 68440-000. Abaetetuba-PA. E-mail: francinei@ufpa.br

**Monique Medeiros.** Doutora em Agroecossistemas. Universidade Federal do Pará. Docente. Rua Augusto Corrêa, 01 – Bairro: Guamá, CEP: 66075-110. Belém-PA. E-mail: mmedeiros@ymail.com

Submetido em: 18/02/2020

Aprovado em: 31/08/2020

Como citar: TAVARES, Francinei Bentes; MEDEIROS, Monique. Políticas públicas e participação social: uma análise voltada ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins-PA. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, p. 1628-1651, out. 2020. ISSN 1982-6745. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v25i4.14775>.

#### CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- a. Fundamentação teórico-conceitual e problematização: Francinei Bentes Tavares, Monique Medeiros
- b. Pesquisa de dados e análise estatística: Francinei Bentes Tavares
- c. Elaboração de figuras e tabelas: Francinei Bentes Tavares
- d. Fotos: não se aplica
- e. Elaboração e redação do texto: Francinei Bentes Tavares, Monique Medeiros
- f. Seleção das referências bibliográficas: Francinei Bentes Tavares, Monique Medeiros

Fontes de financiamento: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)