

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E EFETIVAÇÃO DE AÇÕES PÚBLICAS: O CASO DO PROINF NOS TERRITÓRIOS RURAIS E DA CIDADANIA NO RIO GRANDE DO NORTE

Thiago Ferreira Dias¹
Juarez Azevedo de Paiva²

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar os resultados da gestão da governança territorial a partir da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), operacionalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) nos Colegiados Territoriais do Rio Grande do Norte. Para tanto utilizou como base teórica para discussão os construtos controle social e participação social na Política Pública. Os resultados evidenciam que, a política territorial trouxe novos atores para o cenário público, por um lado, e, por outro, dificuldades dos governos locais em operar sob a orientação de um novo paradigma de desenvolvimento. Nesse sentido, conclui-se a gestão territorial deve delinear estratégias participativas que envolvam todos os atores sociais fundamentais para o êxito no processo de consecução do PROINF.

Palavras-chave: governança territorial, participação social, controle social, territórios rurais.

SOCIAL PARTICIPATION AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC ACTIONS: THE CASE OF PROINF IN RURAL TERRITORIES AND CITIZENSHIP IN RIO GRANDE DO NORTE

Abstract:

This article aims to analyze the results of territorial governance management from the Action to Support Infrastructure Projects and Services in Rural Territories (PROINF), operated by the Territorial Development Secretariat of the Ministry of Agrarian Development (SDT/MDA) in the Collegiate Territorial areas of Rio Grande do Norte. For this, it used as theoretical basis for discussion the constructs social control and social participation in Public Policy. the orientation of a new development paradigm. In this sense, it is concluded that territorial management must outline participatory strategies that involve all social actors that are fundamental for the success of the process of achieving PROINF.

Key words: territorial governance, Social participation, social control, rural territories.

¹ Professor do Departamento de Administração Pública e Gestão Social DAPGS/UFRN. Professor do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública. Email: tfdpe@yahoo.com.br

² Doutor em Administração – PPGA/UFRN. Email: juarez_paiva@yahoo.com.br

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y EFICACIA DE LAS ACCIONES PÚBLICAS: EL CASO DE PROINF EN TERRITORIOS RURALES Y CIUDADANÍA EN RIO GRANDE DO NORTE

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar los resultados de la gestión de la gobernanza territorial a partir de la Acción de Apoyo a Proyectos y Servicios de Infraestructura en Territorios Rurales (PROINF), operada por la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario (SDT / MDA) en las Áreas Territoriales Colegiados de Rio Grande do Norte. Para ello, utilizó los constructos control social y participación social en Políticas Públicas como base teórica para la discusión. Los resultados muestran que la política territorial ha traído nuevos actores a la escena pública, por un lado, y, por otro, Las dificultades de los gobiernos locales para operar bajo la orientación de un nuevo paradigma de desarrollo. En este sentido, se concluye que la gestión territorial debe delinear estrategias participativas que involucren a todos los actores sociales que son fundamentales para el éxito del proceso de consecución de PROINF.

Palabras clave: gobernanza territorial, participación social, control social, territorios rurales.

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira vem, gradativamente, avançando em estratégias de controle de políticas públicas efetivadas pelo Poder Executivo nas várias instâncias federativas. Tal fenômeno vem ocorrendo, com base legal, desde a Constituição de 1988, quando foi instituído o instrumento do controle social assegurando a participação da sociedade civil na efetivação das políticas públicas no país. Mais especificamente, vê-se, ao longo da década de 1990, uma proliferação de fóruns, conselhos, comitês e parcerias que buscam instituir, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, novos espaços de representação.

Ressalte-se que a emergência de novos atores coletivos representa o alargamento das fronteiras temáticas do espaço público. As inovações institucionais em andamento estruturam-se de modo a incorporar representantes da sociedade civil e do Estado, inclusive aquelas categorias e grupos sociais que antes estavam excluídos do espaço público institucional e do debate com as representações formais do Estado. Tais fatos, portanto, tornam-se relevantes quando se pensa e se atua na avaliação de políticas públicas.

De acordo com Pellini (2003), todavia, a efetividade desses instrumentos da sociedade civil, na formulação e implementação de políticas públicas, tem se mostrado restrita, uma vez

que as informações hoje utilizadas, centradas em aspectos financeiros, são insuficientes à efetiva participação e à subsequente tomada de decisões qualificada.

Além desta restrição, relacionada à ênfase no aspecto financeiro e à reduzida preocupação com indicadores sociais, há um fator anterior, relacionado à própria prática do exercício do controle social no Brasil a partir do funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. Aqui, o desafio está na dificuldade das organizações da sociedade civil em ocupar os espaços dos conselhos de modo propositivo, conforme registra Santos (2005), uma vez que há, em certo grau, centralidade nos representantes governamentais por residir, nestes, o domínio na elaboração e na execução financeira e orçamentária.

De acordo com Lüchmann (2005), alguns fatores têm sido apontados como relevantes na implementação e sustentação de experiências participativas, dentre as quais se destacam: o empenho, vontade e compromisso político-governamental; a capacidade de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional. A finalidade é a efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade. Porém, o desafio continua sendo a desigualdade social e as diferenças de interesses.

O espaço ocupado pelos conselhos, no Brasil, ganha complexidade na medida em que as políticas públicas buscam incorporar os princípios da universalidade e da equidade em um contexto de retração das perspectivas que nortearam a institucionalização do Estado do Bem-Estar durante a vigência do ciclo virtuoso do fordismo, que se entende do pós-guerra até o início da década de 1970 quando ocorre a chamada crise do petróleo.

Há, assim, em meio a uma série de inovações nos campos político e organizacional, uma nova pauta na gestão dos assuntos de natureza pública, o que envolve a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas numa perspectiva pública não-estatal. Instituições não-estatais de interesse público – genericamente denominadas de Organizações Não-Governamentais – passaram, desde a Reforma do Estado no Brasil – especialmente no Governo Fernando Henrique Cardoso – a participar da prestação de serviços sociais em um contexto de crescente retração do Estado no que concerne ao financiamento e à gestão dos serviços públicos (DAIN; SOARES, 1998).

Neste contexto, com criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, com a missão de pautar o desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro, pela via do fomento à agricultura familiar, permitiu a estruturação do Programa Territórios da Cidadania, ação do Governo Federal que, do mesmo modo que o PRONAT buscou o desenvolvimento regional sustentável e a universalização de programas básicos de cidadania

por meio da superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, da inclusão produtiva de populações pobres dos territórios, do planejamento e da integração de políticas públicas e da ampliação da participação social na gestão das políticas públicas.

Como forma de auxiliar o alcance dos resultados do Programa e desenvolver forte coesão social, em parceria entre governo-sociedade civil, foi instituído o espaço do Colegiado Territorial, instituição que reúne organizações da sociedade civil e poder público no papel de elaborar e aprimorar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e promover e integrar a gestão pública e conselhos territoriais na execução e controle das políticas públicas.

Os colegiados territoriais tem entre as suas atribuições à orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas para o desenvolvimento dos territórios. Suas atribuições caracterizam-se ainda pelo ato de deliberar sobre o processo de desenvolvimento territorial, defendendo os interesses dos diversos segmentos sociais, representar os territórios perante entes públicos e privados, sensibilizar e articular os atores sociais dos territórios. Sua estrutura é composta pelas entidades da sociedade civil, aqui entendida como as associações e cooperativas e pelos representantes do poder público, caracterizado pelas secretarias municipais e estaduais e as entidades de apoio e fomento que tem a intenção de discutir a proposição e o direcionamento das políticas públicas para os territórios. A dinâmica de funcionamento dos colegiados territoriais insere-se numa perspectiva estratégica, simbolizando a emergência de lógica de ordenamento do território visando instaurar um quadro de gestão na função pública, implicando o Estado e a sociedade civil.

Assim, os Territórios Rurais e da Cidadania e seus respectivos Colegiados Territoriais são espaços heterogêneos “(...) *de formulação e gestão de políticas públicas onde estão presentes as disputas de interesses, os conflitos, a coesão social e a inclusão de novos sujeitos*” (FILIPPI, 2008, p.11). Tal entendimento conduz ao reconhecimento do território como espaço político e, por essa razão, na obra *Por uma geografia do poder*, Raffestin (1986) entende território como espaço onde se projetam trabalho, energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. De modo similar, Saquet destaca viés político ao afirmar que “o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas [...]” (SAQUET apud BORDO et al., 2012, p.5).

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Territórios da Cidadania e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) estão entre as principais iniciativas do Governo Federal que, desde 2004, se voltam ao fortalecimento da Agricultura Familiar e à promoção do desenvolvimento rural sustentável pela via da ação pública governamental e não governamental, neste último caso, envolvendo organizações sociais, solidárias e de controle social. Tal ação define e efetiva políticas estabelecidas sob a tutela da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e descritas nos documentos de base e orientação geral da estratégia de implantação e consolidação dos Territórios Rurais.

No Brasil, o planejamento local pela via territorial é tido como alternativa à construção de um projeto de sociedade que mobilize atores sociais e permita participação no processo de decisão (AJARA, 2003; BUARQUE, 2008). A criação de espaços públicos de debate é entendida como arena social em que atores e organizações sociais, externos ao sistema político tradicional, buscam novas práticas de interlocução entre Estado e sociedade civil, ou seja, “um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais” (DELGADO et al., 2007, p.6).

No bojo desta política o PROINF torna-se uma ação de inclusão produtiva que contribua para promover a segurança alimentar e nutricional, geração de renda, convivência com o Semiárido, superação da pobreza e das desigualdades sociais de gênero, etnia e geração, possibilitando as condições para a melhoria da qualidade de vida dos/as agricultores/as e suas famílias nos Territórios Rurais e da Cidadania.

Assim, este artigo analisou os resultados da gestão da governança territorial a partir da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), operacionalizada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) nos Colegiados Territoriais do Rio Grande do Norte.

Para tanto, o artigo está estruturado inicialmente com referencial acerca das políticas públicas territoriais, participação social e governança territorial, posteriormente explana-se os caminhos metodológicos percorridos e por fim analisam-se os dados obtidos à luz do referencial teórico em questão.

METODOLOGIA

Para realização desta pesquisa adotou-se uma abordagem qualitativa e quantitativa a partir da utilização da Base de Dados do Sistema de Gestão Estratégia do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em especial, os dados acerca da pesquisa sobre a Gestão dos Colegiados Territoriais, desenvolvida com financiamento do CNPq e MDA e executada por instituições de ensino superior brasileira.

Os dados foram oriundos de entrevistas e observação direta já que os autores fizeram parte da equipe de pesquisadores para o Rio Grande do Norte.

De posse das informações foram realizados dois tipos de tratamento dos dados. Os dados quantitativos foram tabulados no Excel 2013 e tratados inicialmente com base no método de Análise Exploratória de Dados (AED), que utiliza a estatística descritiva, apresentando a frequência absoluta e relativa. Segundo Triola (2005), AED é o processo de uso das ferramentas estatísticas para investigar um conjunto de dados, com o objetivo de compreender suas características importantes. Nesse sentido, tal técnica mostra-se adequada e permite caracterizar a participação da sociedade civil e dos representantes do poder público nos colegiados territoriais, enquanto espaço de gestão participativa, e ponderar acerca do desenvolvimento da governança territorial.

Como amostra social para este estudo delimitou-se aos três Colegiados Territoriais estudados no Rio Grande do Norte (Brasil) – Mato Grande, Açú- Mossoró e Sertão do Apodi.

Justifica-se tal delimitação pelo fato dos autores estarem utilizando base de dados governamental, os quais ajudaram a fomentar via atuação como pesquisadores nas Células Territoriais desenvolvidas via chamada pública pelo CNPq e MDA, o qual estudou entre novembro de 2010 à setembro de 2011 uma amostra representativa dos Colegiado dos Territórios da Cidadania em todas as regiões brasileiras.

Verificou-se que foram aplicadas entrevistas com 9 membros de colegiados territoriais na condição de representante governamentais nos Colegiados Territoriais Açú-Mossoró e Sertão do Apodi, sendo que na base de dados governamental não consta entrevistas com membros do colegiado do Mato Grande. A opção de apenas representantes do poder público foi uma orientação na pesquisa financiada pelo CNPq e MDA pelo fato que a aplicação do recurso se dê em patrimônio público, o que significa dizer que o investimento deve ocorrer em uma área de propriedade do poder público (PROINF, 2012).

Com as variáveis qualitativas oriundas das análises do Banco de Dados, foi empregada a análise de conteúdo numa perspectiva de compreensão, e, descrição e análise para atribuir um significado à complexidade do tema, sem apego a aspectos quantitativos (DELLAGNELO e SILVA, 2005), assim, para análise dos dados estabeleceu-se duas categorias de análise. A primeira com foco no planejamento dos projetos explorando sua elaboração. Na segunda categoria explorando acerca da gestão dos projetos e se está alinhada á premissa de um processo de governança territorial e a resultados alcançados.

CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA PÚBLICA

Observa-se a crescente ascensão de instrumentos e apropriação de aspectos da participação e controle social pós- processo de redemocratização do Brasil. Resultados de estudos no Brasil apontam impasses importantes no exercício do controle social. No texto *O controle social e a democratização da informação: um processo em construção*, Assis e Villa (2003) discutem desafios postos ao sistema de saúde, pioneiro na implantação do controle social no Brasil. Afirmam que demandas referentes aos sistemas de informação no Brasil, especialmente no âmbito municipal, constituem um dos principais problemas para a organização do sistema de saúde, em que pesem avanços recentes advindos com a descentralização das ações.

Entre outros autores que estudam o tema, a exemplo de Rizec (2003), Cunha (2003), Dagnino (2004) e Cerrano (2011), apontam para uma série de desafios. Entre os pontos críticos do controle social encontram-se: centralização e não transparência de informações e da própria gestão, manipulação de dados, uso de artifícios contábeis no manuseio dos recursos, uso deliberado de linguagem e termos técnicos que inviabiliza o entendimento e a participação de representantes da sociedade civil, influência política na escolha dos conselheiros, manipulação de conselheiros na aprovação de propostas e relatórios, fragilidade política das entidades representadas, domínio restrito dos conselheiros em relação aos assuntos pautados nos conselhos, ausência de canais de comunicação entre representantes e representados, desarticulação da sociedade civil em defesa de propostas de interesse comum, corporativismo de conselheiros em defesa de interesses particulares, restrito acesso às informações necessárias à tomada de decisões pelos conselheiros, desconhecimento do conselheiro em relação ao papel e obrigações a desempenhar.

De acordo com Pellini (2003), cinco estratégias ocorrem no exercício do controle social

pela sociedade civil que são através das organizações não-governamentais, mediante participação do orçamento público, a partir da colaboração do Poder Legislativo, no controle da execução financeira e através dos conselhos comunitários.

Todavia, lembra a autora, a efetividade desses instrumentos da sociedade civil, na formulação e implementação de políticas públicas, tem se mostrado restrita, uma vez que as informações hoje utilizadas, centradas em aspectos financeiros, são insuficientes à efetiva participação e à subsequente tomada de decisões qualificada. Por essa razão, defende:

Há que se encontrar uma forma de apresentar, à população, indicadores de como a ação governamental interfere na vida das pessoas, pois, o que interessa, em última análise, é o bem-estar dos indivíduos e famílias. Em outras palavras, é essencial que se introduza, ao lado dos números financeiros, indicadores sociais que meçam a qualidade de vida da população. (PELLINI, 2003, p. 19).

Além desta restrição, relacionada à ênfase no aspecto financeiro e à reduzida preocupação com indicadores sociais, há um fator anterior, relacionado à própria prática do exercício do controle social no Brasil a partir do funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. Aqui, o desafio está na dificuldade das organizações da sociedade civil em ocupar os espaços dos conselhos de modo propositivo, conforme registra Santos (2005), uma vez que há, em certo grau, centralidade nos representantes governamentais por residir, nestes, o domínio na elaboração e na execução financeira e orçamentária.

O ponto central do debate do controle social pela sociedade civil é a participação, o que, para Silva (2008), tem sido um desafio permanente para estudiosos e ativistas da democracia. É discutida a qualidade da participação a partir do preparo dos representantes, dos vários segmentos sociais, para tal exercício. Além disso, fala-se no poder e na centralização dos órgãos executivos tanto na condução do debate quando na execução das medidas tomadas coletivamente. Há, neste eixo de análise, a defesa de que tal experiência é relativamente nova no Brasil e se encontra desde a implantação em 1988, tensionada por distintas formas quanto ao modo de instalação e de funcionamento dos conselhos e por vieses adotados por representantes governamentais e governos de diferentes matizes políticas e ideológicas (SILVA, 2008).

Calvi (2007) analisa o controle social a partir de duas vertentes: o controle social típico do capitalismo que é o controle do capital exercido pelo Estado sobre a sociedade, para controlar as classes subalternas e suas organizações, mas, há que se reconhecerem os processos desencadeados nas décadas de 1970 e 80 pelo movimento social no Brasil, ao qual chama de

controle social democrático “[...] entendido como a possibilidade da sociedade civil organizada participar da formulação e fiscalização das políticas sociais, com como acompanhar e fiscalizar as ações do Estado brasileiro em seus três níveis federados” (CALVI, 2008, p. 288).

Desde a década de 1990 vêm sendo implementados, cada vez mais no Brasil, a participação e o controle social, através dos mecanismos tradicionais de democracia representativa: os Conselhos. Os elos entre o Estado e a sociedade civil intensificam-se, com discussões e deliberações que buscam ampliar os serviços oferecidos através das políticas públicas, possibilitando o acesso de direitos à população.

De acordo com Lüchmann (2011), alguns fatores têm sido apontados como relevantes na implementação e sustentação de experiências participativas, dentre as quais se destacam: o empenho, vontade e compromisso político-governamental; a capacidade de organização e articulação da sociedade civil; e o desenho institucional. A finalidade é a efetivação dos princípios de pluralidade, igualdade e publicidade. Porém, o desafio continua sendo a desigualdade social e as diferenças de interesses.

Neste sentido, o espaço ocupado pelos conselhos, no Brasil, ganha complexidade na medida em que as políticas públicas buscam incorporar os princípios da universalidade e da equidade em um contexto de retração das perspectivas que nortearam a institucionalização do Estado das Políticas Públicas no Brasil.

Para efeitos desta pesquisa a criação dos Colegiados Territoriais via Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), o qual é uma instância denominada de fórum ou conselho, que deve representar a diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais e produtivos existentes no território. O colegiado territorial tem entre as suas atribuições a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas para o desenvolvimento do território. Suas atribuições caracterizam-se ainda pelo ato de deliberar sobre o processo de desenvolvimento territorial, defendendo os interesses dos diversos segmentos sociais, representar o território perante entes públicos e privados, sensibilizar e articular os atores sociais do território.

Estes colegiados surgem no bojo do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Territórios da Cidadania e o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) estão entre as principais iniciativas do Governo Federal que, desde 2004, se voltam ao fortalecimento da Agricultura Familiar e à promoção do desenvolvimento rural sustentável pela via da ação pública governamental e não governamental, neste último caso, envolvendo organizações

sociais, solidárias e de controle social. Tal ação define e efetiva políticas estabelecidas sob a tutela da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e descritas nos documentos de base e orientação geral da estratégia de implantação e consolidação dos Territórios Rurais.

Como estratégia de fortalecimento da política territorial, o Programa Territórios da Cidadania, surgido em 2008, derivou-se do propósito de incrementar ações do Governo Federal, surgidas em 2004, momento em que foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) e, simultaneamente, implantado o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), inscrito no Plano Plurianual 2004/2007.

Assim, a política territorial busca promover uma perspectiva de construção de políticas públicas com viés *bottom-up* – política pública construída de baixo para cima, assim envolvendo os vários agentes da sociedade civil e governos municipais, estaduais e federal –, no qual há possibilidade de participação de múltiplos atores sociais na construção e consolidações de ações públicas para o desenvolvimento socioeconômico territorial, o qual explorar-se-á no próximo item do referencial.

GOVERNANÇA E GESTÃO COLEGIADA

A pobreza está diretamente relacionada à privação de capacidades, ao contrário da visão convencional de que estaria ela vinculada exclusivamente à condição de baixa renda. Tal abordagem baseia-se em três argumentos: a pobreza deve ser analisada de modo tal que se concentre nas privações *intrinsecamente* importantes, não apenas *instrumentalmente*, como a renda baixa; há outros fatores que incidem na privação de capacidades além do baixo nível de renda; a relação entre baixa renda e baixa capacidade tem influência variável entre comunidades e indivíduos (SEN, 2000).

A leitura do desenvolvimento, a partir das capacidades, amplia o entendimento da origem e consequências do problema, extrapolando a visão de que o meio (renda) seja a principal explicação para privações. Em conformidade ao que expõe Sen, Sachs (2008, p. 14) complementa:

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento [...]. Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, em nosso mundo de abundância.

Assim, o desenvolvimento depende da remoção de fontes de privação de liberdades, sejam elas de natureza econômica ou de carência no acesso a serviços básicos e de assistência social (SEN, 2000).

Sen (2000, p.28) defende que “a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter”. O desenvolvimento assim interpretado relaciona-se à melhoria da qualidade de vida e à garantia das liberdades que permitem escolhas individuais, e, desta forma, “o crescimento é uma condição necessária, mas, de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo) para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos” (SACHS, 2008, p.13).

Embora as definições sobre desenvolvimento territorial incorporem a visão de que o território engloba atividades de setores econômicos diferentes (agricultura, indústria, etc.) e supera a clivagem rural-urbano, não são ainda suficientemente esclarecidas as relações dos territórios com a dinâmica social e econômica mais ampla.

Segundo Veiga (2003), é primordial que se ignore as concepções e dicotomias entre rural e urbano. O território deve ser apropriado nas suas dimensões relacionais constituindo um todo e, o grande desafio está, por conseguinte, em nomear uma estratégia realista que possibilite a efetivação de ações setoriais para uma articulação horizontal de intervenções.

Portanto, acredita-se que estudos que procure entender como o Território, através do Colegiado, vem tentando lidar com esta problemática merece atenção. Em que medida os representantes dos Colegiados conseguem apresentar resultados das políticas debatidas para o território? Trata-se de pensar como o local se articula com o territorial e a dimensão espacial de correspondência entre a atuação dos atores sociais e a institucionalidade da política.

No Brasil, esses dilemas incorporam o controle dos recursos no plano territorial, fato que potencializa tensões nas relações socioeconômicas. Para que consequências socioambientais negativas, decorrentes do esgotamento do modelo desenvolvimentista e do planejamento centralizado no Estado, sejam solucionadas, o planejamento local é tido como alternativa à construção de um projeto de sociedade que mobilize atores sociais e permita participação no processo de decisão (AJARA, 2003; BUARQUE, 2008). A criação de espaços públicos de debate é entendida como arena social em que atores e organizações sociais, externos ao sistema político tradicional, buscam novas práticas de interlocução entre Estado e sociedade civil, ou seja, “um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais” (DELGADO et al., 2007, p.6).

Considerando que os colegiados são espaços de decisão, negociações, participação e articulação de interesses coletivos e de políticas públicas, não é recomendável que o mesmo seja constituído apenas por representantes da sociedade civil, por exemplo, ou por maioria de representantes do poder público governamental. Tanto em um caso quanto noutro está situação pode impedir ou dificultar a necessária articulação, negociação e implementação de ações em torno dos interesses reais da população e do desenvolvimento do território (CARDOSO, 2012).

Deve-se buscar o equilíbrio entre estas duas forças compreendendo que, nesta perspectiva, uma não substitui a outra. Conforme as Resoluções 48 e 52 do CONDRAF, bem como com os documentos orientadores e institucionais da SDT/MDA, para que o Colegiado Territorial faça a gestão do desenvolvimento territorial com eficiência deve se estruturar, minimamente, a partir das seguintes instâncias: plenária, núcleo dirigente, núcleo técnico e câmaras temáticas ou câmaras setoriais. A plenária é a instância máxima do colegiado territorial e tem papel político de orientação e tomada de decisões estratégicas. Já o núcleo dirigente tem a função de coordenar as ações definidas pela plenária do colegiado territorial, articular atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e implementação do desenvolvimento territorial. O núcleo técnico é uma instância de apoio técnico ao colegiado territorial e deverá ser composto por organizações de ensino, pesquisa e assessoria técnica, representativas do poder público e da sociedade civil. As câmaras temáticas ou setoriais são espaços criados pela plenária do colegiado, e vinculados ao núcleo dirigente para subsidiar suas decisões. Tem o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento territorial.

CONTEXTUALIZANDO OS TERRITÓRIOS EM ANÁLISE DO RIO GRANDE DO NORTE: TERRITÓRIOS DO MATO GRANDE, AÇÚ-MOSSORÓ E SERTÃO DO APODI

O Mato Grande localiza-se a nordeste do Rio Grande do Norte e é composto por dezesseis municípios: Bento Fernandes, Caiçara do Norte, Ceará Mirim, Jandaíra, Jardim de Angicos, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros. O Território abrange uma área de 5.986,20 km² estando 90,69% inserida no semiárido potiguar. A irregularidade de chuvas e o plano superficial geologicamente sedimentar dificultam a acumulação de água de superfície. Apresenta, ainda, considerável faixa litorânea e algumas bacias hidrográficas, principalmente a do Rio Ceará Mirim. Quanto à população, possui 217.519 habitantes,

correspondendo a 7,2% do total do estado, dos quais, 113.054 residem na zona rural e 104.465 na zona urbana.

Os municípios de Ceará Mirim e João Câmara são os mais populosos, com população de 68.141 e 32.227 respectivamente, de acordo com o último Censo (IBGE, 2010). O reduzido grau de urbanização é característica dos municípios do Mato Grande explicada, dentre outros aspectos, pela baixa densidade demográfica. A população média por município é de 13 mil habitantes. Apesar de municípios como São Bento do Norte (localizado no litoral) apresentar PIB *per capita* de R\$5.573, o percentual de pobreza é elevado e alcança 69,81% da população. Este fato é exemplo que denota a má distribuição de renda evidente em todo o Mato Grande. As atividades produtivas de maior expressão, fortemente caracterizada como agricultura familiar, são apicultura, pesca e aquicultura, beneficiamento da castanha de caju, além do cultivo de mandioca, abacaxi e banana. Outra atividade que cresce é o turismo, beneficiada pela extensa faixa litorânea, pela proximidade com a capital e pelo fácil acesso a partir de Natal, pela BR-101, que, desde 1998, transcorre por municípios do leste do estado alcançando Touros e São Miguel do Gostoso.

Já o Território da Cidadania Açu-Mossoró localiza-se no Noroeste do Estado do Rio Grande do Norte (RN), abrange uma área de 7.974 Km², constituído por 14 (quatorze) municípios: Assú, Areia Branca, Alto do Rodrigues, Baraúna, Carnaubais, Grossos, Mossoró, Itajá, Ipanguaçu, Pendências, Porto do Mangue, São Rafael, Serra do Mel e Tibau, conforme a Figura 1. As coordenadas geográficas correspondem à faixa de 36°43' e 37°43' de longitude (W) e 5°11' a 5°34' de latitude(S), fazendo limites com o oceano Atlântico no Litoral Norte, ao Leste com o

Território Sertão Central, ao Sul com o Território Sertão do Apodi e a Oeste com a fronteira do Estado do Ceará. Esses municípios compõem as microrregiões Oeste Potiguar e Vale do Açu. (PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PTDRS, 2010).

Segundo dados do último censo demográfico realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) O Território Açu-Mossoró agrega uma população total de 455.521 habitantes. É importante ressaltar ainda que esse aumento demográfico foi superior tanto na zona urbana (9,5%), quanto na zona rural (5%).

O ambiente político institucional no território Açu/Mossoró é marcado pela atuação das instituições da sociedade civil que agem diretamente na organização e no desenvolvimento de atividade junto às famílias da zona rural.

Observa-se a presença marcante dos sindicatos de trabalhadores rurais, das colônias de pescadores, das associações dos assentamentos de reforma agrária, de comunidades quilombolas, de cooperativas de comercialização da agricultura familiar, cooperativas de assessoria técnica a agricultura familiar, organizações não governamentais - ONGs que trabalham com gênero e gerações jovens. Além, dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, saúde, educação, desenvolvimento comunitário, entre outros.

Por outro lado o Território Sertão do Apodi abrange a área de 8.280,20 km², é composto por 17 municípios: Apodi, Campo Grande, Itaú, Janduís, Rodolfo Fernandes, Umarizal, Caraúbas, Felipe Guerra, Governador Dix-Sept Rosado, Messias Targino, Olho-d'Água do Borges, Paraú, Patu, Rafael Godeiro, Severiano Melo, Triunfo Potiguar e Upanema.

O Território está localizado na Zona Homogênea do Estado do Rio Grande do Norte, denominada Médio Oeste, no semiárido nordestino. Caracteriza-se, de acordo, com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por ser um território tipicamente rural, em razão da população total dos municípios serem inferior ou igual a 50 mil habitantes. É uma das regiões potiguares de maior capital social, onde existem mais de 120 grupos produtivos, compreendendo associações, cooperativas, ONGs, sindicatos e assentamentos. Segundo o PTDRS (2010), possui 9.453 agricultores familiares, 2.860 famílias assentadas e 01 comunidade quilombola. Seu IDH médio é 0,63.

A população total do território é de 157.203 habitantes, dos quais 64,51% residem na zona urbana e 35,49% vivem na área rural (IBGE, 2011). Vale ressaltar que embora o território apresenta uma diversidade de instituições que podem contribuir com os arranjos políticos institucionais entre poder público e sociedade civil, é visível uma fragilidade entre o diálogo e o processo de execução, sejam estas de ações, projetos e das próprias políticas públicas de desenvolvimento territorial.

O CASO DOS PROINF'S NO RIO GRANDE DO NORTE – A EXPERIÊNCIA DOS TERRITÓRIOS DO MATO GRANDE, AÇÚ- MOSSORÓ E SERTÃO DO APODI

Os PROINF's realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, via Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT ocorre via cooperação com os estados e municípios, o qual tem sua elaboração efetuada no âmbito do colegiado territorial, que discute e seleciona os projetos e define o proponente que executará o projeto de infraestrutura, bem como, neste

espaço ocorre às definições quanto aos empreendimentos que obterão comodato ou termos de permissão de uso das infraestruturas de apoio à produção.

Assim, tem uma construção *bottom-up* no processo desenvolvimento da proposta, no qual há efetiva participação social da diversidade do colegiado territorial, como trata Pellini (2003), todavia na implementação da política pública a participação social apresenta-se restrita haja vista que a execução ocorre de modo *top-down*, pois financia apenas projetos via entes públicos, mas com a recomendação que a gestão do empreendimento possa ser compartilhada com os beneficiários do projeto. Contudo, a manutenção, conservação e posse dos bens é de responsabilidade do proponente. Neste sentido, entende-se que o processo de construção do Programa ocorre de uma forma mais organizada de interação entre os atores, dentro de uma linha mais racional, planejada e estruturada, entretanto, a gestão da política pública estaria mais fortemente influenciada pela tomada de decisão dos implementadores e executores do Programa.

Silva e Melo (2000) ressalta que abordagem *top-down* tem suas fundamentações em modelo que marcam as etapas das políticas públicas a partir das decisões do topo da organização e, deste modo, enfatizam a predominância da distinção entre formulação e implementação da política pública, como momentos separados e que são marcados com aspectos diferentes entre. Notadamente, no contexto de uma Política Territorial, tal abordagem prejudica a efetividade das ações, tendo em vista que sua construção, implementação e tomada de decisão caminha dentro de uma lógica de integração e cooperação entre os atores envolvidos.

Por outro lado, Lipsky (1980) advoga que a abordagem *bottom-up*, importa as relações entre os atores sociais em especial no tocante à implementação. Com efeito, na abordagem *bottom-up*, tem-se a perspectiva de que os implementadores não estão subordinados de forma rígida e linear aos formuladores, nem tão pouco os formuladores estão subordinados aos implementadores, existem uma interação entre os atores de modo a promover a participação e o controle social no contexto da Política de Desenvolvimento Territorial. Desse modo, surge assim uma tradição de estudos que privilegiam a implementação sob o enfoque das redes sociais e aos atores envolvidos na gestão da política. Esses atores são portadores de conhecimento e de experiência, e interagem neste jogo de modo a criar condições para maximizar o seu poder de influência na política pública através de mecanismos de negociação e persuasão (PARSONS, 1995).

Teixeira (2013, p. 15) propõem um Modelo de Coalizão Advocatória que consiste, justamente, na “interação política entre os atores sociais em comunidades ou subsistemas. Ou

seja, o modelo explora analiticamente o comportamento dos atores por meio de seus valores e crenças e examina as formas pelas quais esses atores distintos interagem para advogar a favor de valores e de crenças com outras comunidades políticas, organizando-se em torno de coalizões advocatórias em relação a algum aspecto, visando para tanto a transformação desses valores e crenças em políticas públicas que reflitam em ações concretas e específicas razões e motivações simbólicas pelas quais esses atores interagem”.

Dadas estas explicações, parte-se para iniciar a análise acerca dos projetos aprovados nos âmbitos do Colegiados Territoriais do Mato Grande, Açú-Mossoró e Sertão do Apodi com foco na descrição e percepção de membros sobre o planejamento e gestão dos PROINF's.

No Território do Mato Grande – RN foi contemplado com 2 (dois) Projetos de Investimentos ambos para aquisição de 2 (duas) motocicletas, 1 (uma) para o município de Ceará-Mirim e outra para o município de Taipu, vale ressaltar que ambos os projetos foram concluídos no ano de 2005.

Os valores destes investimentos foram da ordem de R\$ 7.900,00 e R\$ 7.648,00 respectivamente, sendo R\$ 14.016,00 de recursos financiados pelo MDA. Entretanto, é importante registrar que depois de feita consulta junto aos consultores do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para dirimir dúvidas quanto a avaliação destes projetos, a orientação dada foi que a Célula de Acompanhamento e Informação desconsiderasse a avaliação tendo em vista que os resultados obtidos pelos investimentos com relação a eficácia e efetividade seriam mínimos e pouco representativos para uma análise mais substancial.

Acresce-se ao fato que tais projetos não podem ser encarados como propulsores do desenvolvimento e estruturação da organização produtiva da agricultura familiar. Este fato põe em xeque a efetividade e representatividade do Colegiado como instancia promotora do desenvolvimento territorial, devido ao baixo impacto das ações de infraestrutura tão importantes para dinamização socioeconômica do território.

Já no Território Açú-Mossoró entre 2005 e 2010 verificou-se os investimentos na política de desenvolvimento territorial nos Estados no qual contabilizou 15 (quinze) PROINF's, destes 11 (onze) se concentram nos municípios do Vale do Açu, a saber: Assú, Alto do Rodrigues, Ipanguaçu, São Rafael, Pendências, já o núcleo do Oeste Potiguar possui 4 (quatro) projetos, sendo beneficiados Serra do Mel e Mossoró.

De 2005 a 2010, os investimentos via território da cidadania no Açú/Mossoró totalizam R\$ 2.858.593,82, a contrapartida dos municípios proponentes foi de R\$ 726.934,18. A soma

desse valores é de R\$ 3.585.528,00 investidos em cinco anos. Todavia, as obras para construção de espaços de beneficiamento da produção da agricultura familiar ou apoio a produção não estavam concluídos até 2011, apenas a aquisição de veículos para suporte a cadeia da pesca (caminhão e motos) estão concluídos e em uso pelos beneficiários.

É válido lembrar que, além dos PROINF's que foram conveniados via prefeituras municipais, há projetos de custeio produtivo executados por instituições da sociedade civil atuantes no território. Os custeios são para fortalecer atividades produtivas, via formação de membros do território, consideradas estratégicas no desenvolvimento territorial, uma vez que se torna imprescindível, o processo de capacitação para a autogestão dos empreendimentos produtivos existentes no território, considerando que os investimentos nos últimos cinco não atenderam os anseios dos beneficiários.

Assim, a pesquisa realizada com o colegiado do Território Açú-Mossoró, quando questionados sobre ações para gestão dos projetos de desenvolvimento territorial, são mencionados basicamente critérios técnicos. Constata-se que pontos importantes como as questões ambientais, sociais, de etnia, etc., apresentam uma lacuna.

No entanto, para se alcançar resultados satisfatórios, como pretendidos com os projetos é importante considerar toda uma infraestrutura de acesso a saúde, a educação, a saneamento básico, a coleta e o gerenciamento de resíduos sólidos, a moradia, o lazer, a organização dos grupos, fatores que possibilitam a sustentabilidade integrada dos projetos territoriais, bem como pensar as melhorias vindas com os investimentos destes em médio e em longo prazo.

As limitações apresentadas nas ações de gestão dificultam por vezes o alcance dos resultados pretendidos pelos projetos e externaliza a fragilidade dos atores sociais e representantes governamentais nas etapas a serem seguidas para que estes sejam iniciados, concluídos e que funcionem, pois processo de gestão deve ocorrer de forma transparente e descentralizada.

O proponente, beneficiário do projeto e membro do colegiado destacaram que no que concerne à avaliação de projetos apenas dois dos catorze projetos foram concluídos, e mesmos assim, estes concluídos não estão em funcionamento. Esta constatação demonstra fato preocupante acerca da efetividade dos projetos dada à situação que se encontram.

Os entrevistados realçaram a preocupação em relação ao alcance dos resultados pretendidos com os projetos, a necessidade de pensar estratégias que contribuam para o seu funcionamento e atendimento das reais necessidades de desenvolvimento dos beneficiários,

possibilitando um ambiente que fortaleça as relações na dinâmica social, política, econômica, produtiva, ambiental e de comercialização no território.

Por sua vez no Território Sertão do Apodi no período de 2003 a 2012 constatou-se a existência de 10 (dez) projetos no valor total de R\$ 5.045.982,00 (SGE, 2011), distribuídos entre as cadeias produtivas territoriais da apicultura (construção do entreposto de mel); da bovinocultura (construção de 01 unidade de beneficiamento de leite e tanques de resfriamento); dos recursos hídricos (construção de Barragens sobre o Rio Umari e o Rio Upanema, tornando o rio perene para irrigação com custo baixo de energia para os agricultores que vivem as margens dos rios; de equipamentos de apoio à comercialização para as feiras agroecológicas, do Centro de Comercialização da Agricultura Familiar e aquisição de veículos para três cooperativas do território.

Dos projetos, seis foram propostos via Secretaria da Agricultura, Pecuária e da pesca do Estado do Rio Grande do Norte – SAPE. Os quatro foram via prefeituras de Apodi, Janduís e Umarizal. Do total de projetos uma barragem e o entreposto de mel encontram-se concluídos, todavia o último não está em funcionamento. Até o ano de 2012 foi efetivamente implantado apenas os equipamentos das feiras, aquisição de veículos (caminhão, carros e motos) para cadeia produtiva do mel, base de apoio à comercialização e kit de irrigação e tarifa verde que estão em pleno uso pelos beneficiários. Os demais não foram efetivados por vários motivos, entre eles, a falta de celeridade dos órgãos proponentes, seja Estado ou município, no processo de execução dos trâmites burocráticos para efetivação dos projetos de infraestrutura.

De modo geral nos Territórios Açú-Mossoró e Sertão do Apodi no que concerne ao processo de gestão dos projetos no âmbito do colegiado os entrevistados afirmam que não há processo de gestão específico, só o fato de membros do colegiado que buscam acompanhar e ter informações dos projetos, mas sem definição prévia de indicadores de acompanhamento que possibilite uma atuação sistematizada nas etapas de implementação e avaliação.

Os beneficiários não estão sendo atendidos devido à falta de término e efetivo funcionamento da maioria dos projetos, assim difícil avaliar o quanto o projeto atendeu às expectativas na visão dos beneficiários

Quanto aos aspectos de planejamento os entrevistados apontam que a definição dos projetos no colegiados territoriais em estudo ocorre em sua maioria em face do PROINF ofertado pela SDT/MDA e acesso a Emendas Parlamentares. Verifica-se na fala que pouco utiliza-se o espaço como diálogo entre os municípios do território para a promoção de

consórcios ou de ações estruturadoras articuladas que tenham efeito na dinâmica socioeconômica do território.

Ainda, segundo os entrevistados, os beneficiários em tese participam apenas de aspectos da concepção do projeto, como diagnóstico e definição de componentes do projeto, assim elabora e avalia, mas não tem ingerência sobre a implementação e o processo de auditoria e acompanhamento financeiro do projeto fica a cargo dos órgãos de controle federal

Por outro lado, as entidades públicas que executam os projetos dada condição de repasse financeiro ser restrito a instituições públicas, estas pouco participam na elaboração da proposta, mas sim no co-financiamento e apoio técnico.

Cruzando com dados do SDT/MDA acerca da pesquisa Gestão do Colegiados nos territórios em estudo, pondera-se que a capacidade de decisão de cada um dos membros do colegiado, está associado a percepção da participação por parte dos mesmo, neste caso, os membros apontam que a capacidade de decisão é maior por parte dos representantes da sociedade civil – associações e sindicatos, agricultores familiares, movimentos sociais e ONG's – todavia no outro externo verifica-se há uma percepção da menor capacidade de decisão dos representantes do poder público no âmbito das decisões tomadas nos Colegiados Territoriais estudados. Este fato é referendado pela constatação da falta de assiduidade destes atores nas reuniões dos colegiados e sua ausência nas tomadas de decisões, além da rotineira mudança de representações oriundas das mudanças governamentais nas instâncias municipais, estaduais e federal.

Diante deste quadro, pode-se inferir que a participação inexpressiva do poder público municipal e estadual nos colegiados como um fator que conduz a ineficiência na implantação e gestão dos projetos a serem desenvolvidos no território, já que estes legalmente, devem ser os executores dos projetos oriundos do MDA via projetos do PROINF. Assim, tais constatações não corroboram com premissa defendida por Ajara (2003) e Buarque (2008) acerca da discussão do desenvolvimento da capacidade endógena via financiamento a governo subnacionais no qual o desenvolvimento do planejamento local é tido como alternativa à construção de um projeto de sociedade que mobilize atores sociais e permita participação no processo de decisão.

Nos casos em estudo verifica-se uma dissociação no processo de planejamento, no qual o colegiado territorial participa ativamente do processo de elaboração do PROINF e o ente público fica ausente no processo, todavia quando ocorre a implementação o mesmo torna-se protagonista do processo de forma solitária e isolada.

Este fato contribui para que membros do colegiado encontrem-se desacreditados quanto a execução do PROINF, haja vista que experiências anteriores nas quais partes dos membros do colegiados pertencentes a sociedade civil vivenciaram outros programas serem executados sem a participação dos beneficiários (PRONAF Global implantado via políticos, vereadores, etc) e acreditava-se que a falha destes estava na ausência da participação da sociedade civil, todavia, com o PROINF verificou-se que, mesmo com o esforço coletivo e participação na execução da política pública via colegiado, o mesmo não vêm obtendo êxito no que concerne à governança do arranjo institucional gestão pública e sociedade civil.

Tais constatações traz à tona, a partir de Lüchmann (2011), que aspectos como empenho, vontade e compromisso político-governamental são alguns dos fatores apontados como relevantes na implementação e sustentação de experiências participativas, e nos casos em estudos torna-se notório.

As principais decisões ou ações de desenvolvimento rural continuam nas “mãos” ou na vontade dos gestores públicos do estado ou dos municípios que com exceção de alguns denotam desinteresse em oportunizar autonomia, geração de renda e melhoria para os agricultores(as) nos mais diversos lugares do território onde a pobreza ainda persiste. É necessário criar estratégias de envolvimento dos gestores públicos, senso de pertencimento destes ao Colegiado Territorial, para resultar na maior participação dos gestores públicos nas ações do Colegiado.

Essa realidade suscita reflexões e um longo debate sobre os rumos que remete a promoção de ações para o desenvolvimento sustentável, tendo como princípio, o comprometimento dos gestores públicos com a implantação das políticas para o território e a compreensão da potencialidade da governança territorial para o desenvolvimento de uma região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política territorial trouxe novos atores para o cenário público, por um lado, e, por outro, dificuldades dos governos locais em operar sob a orientação de um novo paradigma de desenvolvimento. As explicações para tal fato passam necessariamente por demandas institucionais, que vão, desde o fenômeno da *path dependence* – que atua no sentido de perpetuar as formas institucionais já estabelecidas – até a carência de diálogo entre instâncias econômicas e sociais e diferentes níveis de governo. Esta deficiência institucional opera fundamentada na lógica setorial dos investimentos e das ações públicas que se confronta com

a visão voltada para os territórios, esta, adotando uma lógica intersetorial e multidimensional. No campo formal, percebe-se que as instituições encarregadas de promover ou induzir ações e políticas públicas têm, em seu próprio desenho, um fator limitador da capacidade de articulação de estratégias de desenvolvimento territorial.

Além destes limitadores de natureza institucional, prevalecem demandas políticas focadas em interesses setoriais e em modelos orientados pela tradicional subordinação do rural ao urbano. Outro ponto a ser considerado é a dinâmica envolvendo interesses políticos e econômicos locais em confronto com diretrizes de políticas públicas formuladas em escalas mais amplas, o que traz à tona a necessidade de se entender como as particularidades locais são levadas em conta pelo Estado brasileiro no contexto da formulação de amplos programas de ação.

Bem como, o descompasso entre formulação e implementação, no qual distintos atores estão dispostos nestas etapas da política territorial do PROINF, acabam por terem uma visão fragmentada do processo, além da falta de uma gestão específica que delineie estratégias participativas que envolvam todos os atores sociais fundamentais para o êxito no processo de consecução do PROINF.

A relação entre o ambiente sócio-político e a mudança institucional é, então, um ponto central em estudos acerca do desenvolvimento territorial, pois, estando os agentes institucionais motivados por interesses que se defrontam, é de se esperar que a construção de novas instituições dependa da morfologia social local. Esta constatação fundamenta a emergência de uma visão crítica das teses institucionalistas tradicionais, que condicionavam o desenvolvimento socioeconômico a uma estratégia de construção ou de fortalecimento de instituições capazes de refletirem os valores da modernidade que se buscava instaurar. De acordo com os críticos “neoinstitucionalistas” (também identificados como neodesenvolvimentistas), nenhuma estratégia de desenvolvimento pode vingar se não apoiada em modelos institucionais inspirados localmente, capazes de construir alternativas criativas de governança democrática, e claro com o envolvimento de atores governamentais e não governamentais no processo de formulação, implementação e avaliação das ações territoriais.

BIBLIOGRAFIA

AJARA, C. **As difíceis vias para o desenvolvimento sustentável: gestão descentralizada do território e zoneamento ecológico-econômico.** Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, Tereza C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, mai./jun., 11(3): 376-82, 2003.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CALVI, K. U. O Controle Social nos Conselhos de Políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta grossa, v.8, n.1, 09-20, jan/jun, 2008.

_____. **Serviço Social e Conselhos de Políticas e de Direitos**: contradição entre o projeto Ético-Político e a condição do assalariamento. Dissertação de mestrado em Política Social – UFES, 2007, 330p.

CARDOSO, Bruno L. D. **Desenvolvimento sustentável**: um estudo nos territórios da cidadania do Rio Grande do Norte. Trabalho de conclusão de curso, 2012.

CERRANO, A. Z. **O controle social da Administração Pública**: exercício de cidadania. Acessado em 8 de outubro de 2013. Disponível em:
<http://angelazillijuridico.blogspot.co.uk/2011/05/o-controle-social-da-administracao.html>

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos**. Salvador, fevereiro/2003 Acesso em 8 de outubro de 2013. Disponível em
<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas/Venezuela 2004: Universidad Central de Venezuela. Acessado em 8 de outubro de 2013. Disponível em:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/Venezuela/faces-ucv/uploads/20120723055520/Dagnino.pdf>

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S.P. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LUCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Anais do XXI Congresso Brasileiro de Sociologia - SBS**, UFMG, Belo Horizonte, 2005.

PARSONS, W. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

PELLINI, A. M. **Os Sistemas de Planejamento, Execução e Controle da Gestão Pública**: uma nova proposta para o Rio Grande do Sul, 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

PROINF. **Manual operacional do Proinf 2012:** ação orçamentária de apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2012.

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

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. Cadernos de Pesquisa, nº 48, UNICAMP, NEPP, 2000, p. 1-17.

RIZEK, C. S. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil: um balanço necessário. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol.18, número 51, fevereiro de 2003. Acessado em 8 de outubro de 2013. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100011>

SANTOS, B. (org.). **Democratizar a Democracia**. Os caminhos da Democracia Participativa, 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira 2005.

SGE. **Sistema de Gestão Estratégica**. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br>>. Acesso em: 11 de junho de 2014.

SILVA, V.R.; et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre v. 7 n. 2 p. 250-265. jul./dez. 2008.

TEIXEIRA, C. P. **Democracia Deliberativa e o Consórcio Intermunicipal do ABC: breves notas para pensar a governança na gestão de políticas públicas de desenvolvimento local**. Artigo apresentado no Encontro Internacional – Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agenda e agentes. 23-25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística** (9 ed.). Rio de Janeiro: LTC, 2005.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento Sustentável, o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Garamond. 2003.

VIANNA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**. Revista de Administração Pública. v.30, n.2, p.5-43, mar.abr.1996.

Recebido em 18 de setembro de 2021

Aprovado em 06 de Janeiro de 2022

Publicado em 07 de fevereiro de 2022