



MESTRADO ASSOCIADO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS E
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS EM
SOCIEDADE, AMBIENTE E TERRITÓRIO

Elaine Cristina Ramos

**DO CONDÃO PARTICIPATIVO À TALINGA JURÍDICA:
Um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a
Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)**

Montes Claros, julho de 2018

Elaine Cristina Ramos

**DO CONDÃO PARTICIPATIVO À TALINGA JURÍDICA:
Um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a
Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território da Associação entre a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade Estadual de Montes Claros, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território.

Área de concentração: Sociedade, Ambiente e Território

Linha de Pesquisa: Território e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Roberto do Nascimento Rodrigues

Coorientador: Prof. Marcelo Miná Dias

Montes Claros, julho de 2018

Ramos, Elaine Cristina.

R175c
2018 Do condão participativo à talinga jurídica: um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - Proinf / Elaine Cristina Ramos. Montes Claros, 2018.

91 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Área de concentração em Sociedade, Ambiente e Território, Universidade Federal de Minas Gerais / Instituto de Ciências Agrárias.

Orientador: Prof. Roberto do Nascimento Rodrigues.

Banca examinadora: Prof. Marcelo Miná Dias, Prof.^a Betty Nogueira Rocha, Prof. Rômulo Soares Barbosa, Prof. Haruf Salmen Espindola.

Inclui referências: f. 65-69.

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento rural -- aspectos sociais. 3. Investimentos públicos. 4. Sociologia rural. I. Rodrigues, Roberto do Nascimento (Orientador). II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Ciências Agrárias. III. Título.

CDU: 316.334.55

ELAINE CRISTINA RAMOS

**DO CONDÃO PARTICIPATIVO À TALINGA JURÍDICA:
Um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a
Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território da Associação entre a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade Estadual de Montes Claros, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território.

Área de concentração: Sociedade, Ambiente e Território

Linha de Pesquisa: Território e Desenvolvimento

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Roberto do Nascimento Rodrigues
UFMG – Orientador

Prof. Dr. Marcelo Miná Dias
UFV – Coorientador

Prof. Dr^a. Betty Nogueira Rocha
UFRRJ

Prof. Dr. Rômulo Soares Barbosa
UNIMONTES

Prof. Dr. Haruf Salen Espindola
UNIVALE

Montes Claros, 31 de julho de 2018

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a minha Mãe, que mesmo distante fisicamente esteve de mãos dadas comigo nessa caminhada. E ao meu Pai, in memoriam, por ter me ensinado o sentido de participação.

AGRADECIMENTOS

Salve meu Pai Oxalá! Salve minha Mãe Yemanjá! Salve todos os Orixás! Salve meus Guias e Protetores Espirituais! Por me cuidarem, proteger e manter de pé nessa caminhada.

Gratidão a minha mãe, por me ensinar a persistir mesmo diante das provações e por compartilhar comigo essa luta e vitória; e a minha família pelas orações e carinho.

Gratidão à querida amiga Ana Netto, que me ensinou o caminho da legislação e a prática da execução do orçamento público.

Gratidão aos amigos: Lucas, Brother, Andrea, Eliane, Danyel e Elton por me encorajarem no processo seletivo do mestrado e pela presença nesses dois anos.

Gratidão a minha amiga irmã Kelly, que cuidou de mim em Montes Claros, segurou a minha mão e muitas vezes chorou comigo.

Gratidão aos companheiros de curso por compartilharem comigo o conhecimento e a vida pessoal.

Gratidão ao corpo docente por assumir a proposta de um curso que considera a experiência profissional, o que foi determinante para minha aprovação neste mestrado.

Gratidão ao Professor Roberto Nascimento pela confiança e serenidade na condução dessa caminhada.

Gratidão ao professor Marcelo Miná, que me acolheu como orientanda com tanto cuidado e atenção.

Gratidão à professora Betty Rocha, que me acompanhou da carta de recomendação à banca de defesa.

Por fim, gratidão a todos os colegas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, que contribuíram com presteza nas entrevistas e compartilham comigo o lamento pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da participação social no Proinf.

RESUMO

Marcada no confronto entre égide participativa da implementação de políticas públicas, descrita na Constituição Federal, e a estrutura regulamentar da Administração Pública brasileira; esta dissertação analisa a capacidade de participação da sociedade na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços (Proinf), sob a perspectiva do marco legal vigente. Ação do “Programa Regional e Territorial”, que desenhou na execução contemporânea de políticas pública a abordagem territorial para o desenvolvimento rural sustentável, o Proinf, incorporou ao processo executivo, etapa de competência dos agentes sociais do Território, adotando como princípio para o financiamento de projetos de infraestrutura rural a anuência do Colegiado Territorial. Reconhecendo que a gestão pública brasileira se estrutura em um arcabouço legal de normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais, que articuladas hierarquicamente, regulam os atos dos agentes públicos para a execução do orçamento estatal, o estudo fora organizado a partir de revisão literária, identificação da arquitetura regulamentar vigente; a exploração do processo operacional e dos resultados executivos do Proinf; e encerado na investigação direta com gestores e analistas, dos 15 anos de execução da Ação; e membros de dois Colegiados Territoriais. Neste contexto, infere-se, que o marco legal vigente refuta a participação da sociedade na execução do Proinf com um quadro rígido de leis, decretos, portarias e orientações normativas que não registram a intervenção social na execução do orçamento público.

Palavras-Chave: Política Pública. Desenvolvimento Territorial. Proinf

ABSTRACT

Marked in the confrontation between the participative aegis in the implementation of public policies, described in the Federal Constitution, and the regulatory structure of the Brazilian Public Administration, this dissertation analyzes society's role in the execution of the Action in Support of Projects for Infrastructure and Services (Proinf), under the perspective of the current legal framework. An action from "Territorial and Regional Program", which designed the territorial approach for sustainable rural development in the contemporary implementation of public policies, Proinf incorporated into the executive process a stage of competence of the social agents of the Territory, adopting the consent of the Territorial Collegiate as a principle for the financing of rural infrastructure projects. Recognizing that Brazilian public management is structured in a legal framework of constitutional, infra-constitutional and infralegal norms which, by articulating hierarchically, regulate the acts of public agents for the execution of the state budget, the study was organized from literature review; the identification of the current regulatory architecture; the exploitation of the operational process and the executive results of Proinf; and finished off in the direct investigation with managers and analysts from the 15 years of execution of the Action, and members of two Territorial Collegiate. In this context, it is inferred that the current legal framework refutes the participation of society in the execution of Proinf with a rigid framework of laws, decrees, ordinances and normative guidelines that do not register social intervention in the execution of the public budget.

Keywords: Public Politics. Territorial Development. Proinf.

LISTA DE ABREVIATURAS

- CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial
- CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- NEDETs – Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- PPA – Plano Plurianual
- PROINF – Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais
- PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- PRONAT – Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
- PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
- SAF – Secretaria de Agricultura Familiar
- SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
- SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
- SIURB – Sistema de Acompanhamento de Obras da CAIXA
- TC – Território da Cidadania
- TR – Território Rural

LISTA DE FIGURAS

1. Estratégia de Ação da SDT/MDA para Implementação do Pronat.....	24
2. Disposição Geográfica dos 243 Territórios Rurais Brasileiros	27
3. Estrutura do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável	29
4. Eixos e Temas do Programa Territórios da Cidadania	31
5. Coeficiente Regional dos Investimentos do Proinf 2003-2017.....	45
6. Panorama Territorial dos Investimentos do Proinf 2003-2017	46
7. Panorama Territorial dos Projetos Financiados 2003-2017	46
8. Diagrama Operacional da Dissertação	50

LISTA DE QUADROS

1. Áreas de Resultado do Pronat	25
2. Processo Operacional do Proinf	40
3. Expressão Regional do Proinf 2003-2017	44
4. Caracterização dos Entrevistados	52
5. Dos Temas Chave Evocados pelos Entrevistados	54

LISTA DE GRÁFICOS

1. Evolução Histórica dos Recursos de Custeio Disponibilizados para os Territórios Rurais Brasileiros (em milhões de reais).....	28
2. Evolução Histórica dos Recursos Disponibilizados via Proinf (em milhões de reais)	45
3. Dos Objetos Financiados via Proinf 2003-2017.....	47

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO, POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO: UMA VISITA LITERÁRIA	7
3. ABORDAGEM TERRITORIAL COMO RECORTE DA AÇÃO ESTATAL NO RURAL BRASILEIRO.....	20
3.1 O Pronat.....	21
3.2 Ajustes Estratégicos.....	30
3.2.1 O Programa Territórios da Cidadania	30
3.2.2 Os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets)	32
4. O PROINF: DO MARCO REGULATÓRIO À EXECUÇÃO	34
4.1 Da Talinga Jurídica: A Operacionalização de Transferências da União	34
4.2 Do Condão Participativo e a Execução do Proinf	38
4.3 Dos Investimentos do Proinf: Um Panorama Situacional.....	42
5. A PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS NA EXECUÇÃO DO PROINF: ALCANCE E LIMITAÇÕES .	49
5.1 Da Metodologia e Operacionalização.....	49
5.2 Dos Resultados	53
5.3 Discutindo os Resultados.....	59
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
APÊNDICES	70

1. INTRODUÇÃO

A participação social na implementação de políticas públicas brasileiras faz-se tema contemporâneo no momento em que alcançamos a terceira década da Constituição Cidadã, que incorporou, ao juízo dos responsáveis pela elaboração de políticas, a perspectiva dos cidadãos ao constituí-los como agentes do processo de planejamento das ações estatais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a participação social como referência, ou de forma mais apropriada, como requisito para formular e implementar políticas públicas específicas. O artigo 37 orienta o exercício da administração pública conduzindo a gestão pública a se estruturar em um arcabouço legal de normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais, que articuladas hierarquicamente, regulam os atos dos agentes públicos para a execução do orçamento estatal. Para cumprir a determinação constitucional foram instalados ambientes de participação com competências e atribuições regulamentadas por normas infraconstitucionais que se materializaram, da esfera federal à municipal, em dispositivos diversos e fóruns e conselhos de gestão de políticas públicas.

Neste contexto de intervenção democrática no processo de elaboração de políticas públicas, a participação social ultrapassa os ambientes regulados por lei e deixa de ser um ato vinculado, passando a compor o quadro de estratégias para implementação de programas públicos. Este é o caso da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), que incorporou ao processo operacional etapa de competência dos agentes sociais, adotando como princípio para o financiamento de projetos de infraestrutura rural a anuência do Colegiado Territorial, que é a instância de gestão territorial, constituída como espaço de pactuação política entre diferentes segmentos organizados que o integram.

A Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais se estabelece a partir da implantação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que incorporou às ações públicas a concepção de território e remodelou a arquitetura de intervenção estatal para o desenvolvimento rural no Brasil, ao adotar um desenho particular das áreas de atuação, nomeado

como Território, apresentando ao conjunto de institucionalidades participativas o Colegiado Territorial como ambiente de gestão social das ações estatais no Território.

A Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais parte da estrutura executiva do orçamento da União no Plano Plurianual (PPA), rege-se pelo arcabouço legal vigente e ao convocar a participação social para o juízo dos recursos do Proinf instala um processo que requer operar na interseção entre a ordem legal e o propósito democrático. Nesse contexto, a operacionalização do Proinf se estabeleceu na égide da participação social, registrando em 14 anos de execução a soma aproximada de dois bilhões de reais investidos nos 243 Territórios Rurais constituídos.

É nesse cenário, de confronto entre a égide participativa do Proinf e o marco legal vigente, que foi construído o argumento desta dissertação, sob o propósito de investigar a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, considerando a responsabilidade atribuída aos agentes sociais do território e as condições outorgadas pela lei para assumir o papel de protagonista na execução da ação pública.

O Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais marca sua origem em 1997, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sob a estrutura do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, na forma de PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais.

A partir de reestruturações institucionais, em 1999 o PRONAF teve suas ações remetidas à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), órgão da estrutura administrativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com o advento da abordagem territorial no planejamento da gestão pública brasileira, concede-se ao PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais qualificações territoriais, recompondo sua nomenclatura para Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais no escopo do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Plano Plurianual 2004-2007.

Conforme o artigo 165 da Constituição Federal, as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” serão definidas no Plano Plurianual, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

O período de 2004 a 2017 comporta o exercício de quatro PPAs. Neste decorrer temporal o PRONAT foi reconfigurado no PPA 2012-2015 como Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, e no PPA 2016-2019 como Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial. Contudo, a nomenclatura da ação de Apoio a Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais foi preservada, e a característica de financiamento da infraestrutura rural manteve como beneficiários agricultoras e agricultores familiares qualificadas pela Lei 11.326, de 2006.

Conforme o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), em maio de 2018 o Proinf caracteriza-se pelo “apoio a projetos territoriais e intermunicipais para implantação e expansão dos investimentos em obras de infraestrutura que beneficiem coletivamente os agricultores familiares”.

A execução do Proinf assume como característica a participação social desde sua ascendência no PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, que estabelecia como condição fundamental o deferimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural para o acesso aos recursos disponibilizados pela União para financiamento de infraestrutura rural municipal. Ao adotar a abordagem territorial como fundamento para as ações de desenvolvimento rural sustentável, as iniciativas de operacionalização do Proinf trazem à cena o Colegiado Territorial, uma institucionalidade que comporta a representação da agricultura familiar, reservando 50% dos assentos no plenário do colegiado para organizações da sociedade civil.

De acordo com Medeiros; Dias (2011, p. 146),

o desenho da política aponta claramente para a habilidade essencial projetada para os colegiados territoriais (e, portanto, para os territórios), qual seja, articular projetos e interesses distintos, promover a concertação e gestão social. Todos sabem das dificuldades que esses arranjos carregam consigo. A tensão entre território e município e as dificuldades implicadas no fato de que os recursos para os territórios são executados pelos municípios indicam uma limitada capacidade de gestão social destes pelos territórios.

A implementação do Proinf se estabelece na descentralização do orçamento da União regulada no arcabouço legal da administração pública federal. É neste

contexto regulamentar que são publicados anualmente os critérios de acesso aos recursos da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais, que contemplam os requisitos legais e as especificidades da participação social na definição dos pleitos remetidos para financiamento com recursos do Proinf.

Considerando a natureza participativa que caracterizou, de modo geral, a implementação do Proinf e que a administração pública obedece ao princípio da legalidade, os resultados apresentados nesta dissertação foram orientados sob as seguintes questões: qual arcabouço legal regula a execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais? Qual papel o marco legal desempenha na execução do Proinf? Como ocorre, de fato, a participação da sociedade no processo operacional da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais? Qual a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente?

As interrogações apresentadas apontaram o núcleo de investigação e subsidiaram a construção dos objetivos da pesquisa.

Admitindo que a Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços se edifica na participação social, sob a ótica de que as propostas remetidas ao órgão gestor têm origem na decisão do colegiado territorial, o estudo se estruturou no argumento de explorar a capacidade de intervenção social no processo operacional da Ação, sob a perspectiva do marco legal vigente.

Conforme, Medeiros; Dias (2011, p. 230),

como gestores dos projetos territoriais e dos planos de desenvolvimento dos quais derivam, os colegiados, pelo marco legal vigente, têm que se submeter a diversas relações em que não têm poder decisório ou deliberativo. Geram-se dependências e atritos principalmente com os municípios, que são oficialmente, por determinação normativa, os gestores dos recursos oriundos da União.

O processo operacional do Proinf, executado sob o princípio da legalidade, se constitui nas etapas de elaboração do plano orçamentário; definição dos critérios de acesso aos recursos disponíveis; publicação do instrumento de orientação para apresentação de pleitos, decisão da proposta de investimento adequada às atividades produtivas do território; apreciação, aprovação ou rejeição dos pleitos

remetidos ao órgão gestor; e celebração do contrato pela mandatária da União e execução do projeto pelo conveniente.

Observando o processo operacional disposto e reconhecendo intervir como “interferir em”, é pertinente investigar se a capacidade de intervenção social alcança a trajetória completa do processo executivo da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços, uma vez que não há instrumento regulamentar que assegure à sociedade intervir nas etapas caracterizadas pelo marco legal vigente como de competência exclusiva de entidades públicas.

Estabelecido o contorno de investigação prescreveu-se como objetivo geral da pesquisa analisar a capacidade de intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais, sob a perspectiva do marco legal vigente.

Os objetivos específicos que orientaram a execução da pesquisa e deram efeito à finalidade da investigação proposta foram: i) analisar o processo operacional da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços; ii) elaborar um panorama situacional da execução dos projetos financiados via Proinf; iii) relacionar o marco legal vigente, o processo executivo do Proinf e a faculdade dos agentes sociais de intervirem na execução da Ação; e iv) compreender como ocorre de fato a participação social na execução do Proinf.

O estudo é baseado em revisão bibliográfica sobre o tema, análise documental, pesquisa no Sistema de Acompanhamento de Obras da Caixa Econômica Federal (SIURB) e entrevistas em profundidade. As entrevistas foram aplicadas a gestores e técnicos do Proinf, assim como a membros do Colegiado Territorial, que constituem o universo amostral capaz de fornecer respostas adequadas às questões norteadoras da dissertação.

Para apresentar os resultados da investigação realizada o conteúdo desta dissertação foi organizado em seis capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais. A abertura expõe o contexto em que se constituiu o objeto em estudo e os objetivos que orientaram a investigação. Para vincular os objetivos à compreensão de território, participação e políticas públicas o segundo título faz uma visita literária a alguns dos principais estudos desenvolvidos acerca do

tema. Com o propósito de obter uma compreensão da ação pública brasileira sob o recorte territorial para o desenvolvimento rural sustentável, o terceiro título explora a biografia do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, para subsidiar a discussão dos resultados alcançados. O título quatro foi dedicado à descrição da operacionalização da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços sob a perspectiva do marco legal vigente e à caracterização de um panorama dos projetos financiados via Proinf. A apresentação e discussão dos resultados constituem o foco do quinto título e é precedida pela apresentação do percurso metodológico adotado para obtenção e análise dos dados. As considerações finais, inseridas no título seis, evidenciam o alcance do objetivo geral, sob a ótica da motivação que originou a investigação apresentada nesta dissertação.

2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO, POLÍTICA PÚBLICA E TERRITÓRIO: UMA VISITA LITERÁRIA

Ao longo da história, o imperativo de desenvolvimento faz-se argumento para justificar arranjos produtivistas e amparo teórico para edificar políticas públicas em nome do bem-estar social. Na trajetória de afirmação do desenvolvimento como força motriz para o bem-estar social identifica-se a compreensão de que o crescimento econômico é inerente ao desenvolvimento e observa-se uma linha temporal que se constrói da percepção de progresso, desenvolvimento e crescimento econômico à concepção de desenvolvimento sustentável como alicerce do bojo de políticas públicas.

Segundo Romeiro (2012, p. 70),

o desenvolvimento sustentável pode ser atingido com um conjunto de políticas capazes de simultaneamente garantir o aumento da renda nacional, o acesso a direitos básicos (segurança econômica, acesso a saúde e educação) e a redução do impacto do aumento da produção e do consumo sobre o meio ambiente.

O advento da definição de desenvolvimento sustentável tem como marca temporal o ano de 1987, e registro na publicação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento constituída na Conferência de Nairobi em 1982, denominada “Nosso futuro comum”. Naquele momento da história, quando o discurso de desenvolvimento sustentável passa a permear as orientações liberais para o crescimento econômico, aproximava-se a segunda década de vigor do projeto neoliberal, tratando como divisa a posição da então primeira ministra britânica Margaret Thatcher, em 1979.

Em tempo de reconhecimento da concepção de desenvolvimento sustentável e de certificação do projeto neoliberal, o Brasil consolidava sua redemocratização com a Constituição Federal de 1988. A respeito desse reconhecimento, Sousa e Avritzer (2005, p. 39) observam que

quando recentemente perguntaram a Amartya Sen qual tinha sido o acontecimento mais importante do século XX, ele respondeu sem hesitação: a emergência da democracia (1993: 3). Com uma visão mais pessimista do século XX, também Immanuel Wallerstein se perguntava recentemente como a democracia tinha passado de uma aspiração revolucionária no

século XIX a um *slogan* adotado universalmente mas vazio de conteúdo no século XX (2001: 1).

De acontecimento mais importante do século XX a um *slogan* vazio de conteúdo, a democracia se estabelece das conversas despreziosas do cotidiano à reflexão na teoria política. Miguel (2016, p. 7) aponta que

as discussões sobre o sentido, as possibilidades e os limites da democracia, bem como sobre as dimensões de uma ordem justa, adaptada à realidade de formações sociais complexas como as que temos, desdobram-se diante de um mesmo pano de fundo. Nós combinamos um apreço quase unânime pelos valores democráticos – segundo os quais devemos conceder a cada cidadão ou cidadã a mesma consideração, a mesma dignidade e a mesma capacidade potencial de intervir na condução dos negócios de interesse comum – as formas de organização social nas quais as desigualdades entre grupos sociais são profundas e com elevado impacto nas possibilidades de ação individual e coletiva. Em suma, a reflexão sobre a democracia e justiça precisa lidar com a tensão entre ideais igualitários, que continuam vivos na maneira pela qual pensamos e valoramos a ordem política e a vigência de estruturas sociais iníquas, como as quais nos defrontamos todos os dias.

Considerando as dimensões da representação no ambiente democrático o autor também discute o predicado de representatividade da democracia e as desigualdades sociais, apontando que

embora a expressão “democracia representativa” seja aceita hoje com naturalidade, há uma tensão permanente entre o substantivo, que remete a um ideal de igualdade política entre todos os cidadãos, e o adjetivo, que introduz um diferencial de poder entre aqueles que tomam as decisões (os representantes) e aqueles que estão apenas submetidos a elas (MIGUEL, 2014, p. 97).

A interpretação de igualdade competitiva do liberalismo e sua compatibilidade na interpretação do indivíduo igual e com autonomia no processo democrático oculta as desigualdades manifestas das relações sociais e econômicas inerentes à divisão do trabalho do modo de produção capitalista. De acordo com Miguel (2014, p. 28) o povo não governa em nenhum dos regimes hoje aceitos como democráticos, pois

as decisões políticas são tomadas por uma minoria fechada, via de regra mais rica e mais instruída do que as cidadãs e os cidadãos comuns, e com forte tendência à hereditariedade.

Acompanhado a análise do pensamento liberal no contexto democrático, o autor ainda destaca que a “linha divisória entre o mundo da economia (desigual) e o da política (igualitário) é uma das marcas do pensamento liberal, presente no ordenamento jurídico contemporâneo” (MIGUEL, 2014, p. 69). Considerando o ordenamento jurídico efeito da atividade do poder legislativo, constituído dos eleitos

no processo democrático representativo, e admitindo que os representantes do povo no espaço legislativo não refletem as desigualdades sociais, observa-se que a estrutura legal constrói a ordem da minoria, mais rica e mais instruída, para a maioria, as cidadãs e cidadãos comuns. Segundo Rousseau (1712-1778, p. 53) “pelo pacto social demos existência ao corpo político; trata-se agora de lhe dar o movimento e a vontade por meio da legislação”.

Para Rousseau, no contexto do pacto social, admitindo o Estado como soberano/autoridade, e seus associados como povo/cidadãos, o Estado no exercício da autoridade caracteriza os cidadãos como súditos subordinados à ordem legal. A ordem legal definida no ambiente legislativo pelos representantes autorizados pelo voto, na forma da democracia representativa, dita os direitos, deveres e obrigações do povo/cidadãos caracterizando-os como súditos.

Ao discutir modelos de democracia em era de transições, no contexto do pensamento de Ellen Wood, Ribeiro e Coutinho (2006, p. 22) consideram que

a contradição entre *supremacia parlamentar* e *poder popular*, característica das democracias liberais, expressa uma esfera pública *domesticada* que, ao invés de construir as bases da agenda pública e controlar a ação parlamentar, metamorfoseia-se numa circulação de indivíduos os quais, orientados exclusivamente por seus interesses privados, desfazem o potencial de acordos e consensos, restringindo ou fazendo desaparecer o espaço público.

Com a evidência das fronteiras da democracia representativa identifica-se, nas reconstruções do conceito, que é atribuído à democracia o adjetivo de deliberativa. Segundo Fleury (2018, p. 239), referenciando Cohen e Elster, “a democracia deliberativa é definida como resultante da decisão coletiva que emerge de arranjos que agregam escolhas coletivas estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais, governados por essas decisões”.

Sob a ótica da teoria crítica, Habermas, apresenta a comunicação como base para o exercício democrático deliberativo, a partir da construção de espaços de diálogo entre cidadãos e Estado, com capacidade de dar efeito às decisões coletivas que garantam igualdade e liberdade para o argumento propositivo e crítico.

Assentada na ideia de que a decisão legítima é aquela derivada não só do voto, mas também da deliberação de todos os afetados, a democracia deliberativa defende a participação igual de todos no processo de dar e receber razões que antecede e guia as decisões alcançadas. Tais

processos podem ocorrer em diferentes espaços incluindo desde pequenos grupos até fóruns amplos (MIGUEL, 2016, p.205).

Discutindo os limites da deliberação, Miguel (2014, p. 95) destaca que a teoria democrática não pode atribuir ao momento eleitoral a essência da democracia. Contudo, “a teoria deliberativa falha em todos os quesitos e acaba por constituir mais um obstáculo do que numa base para pensar o aprofundamento da prática democrática” considerando um contexto de desigualdades estruturais da sociedade.

A partir daí, é possível entender a democracia não como uma forma acabada de governo, mas com um projeto de enfrentamento das estruturas de dominação vigentes numa determinada sociedade. Formas democráticas de governo são respostas parciais, desafiadas permanentemente por novos reclamos democráticos, por um lado, e ameaçadas por movimentos de acomodação e oligarquização, por outro, em um processo sempre inacabado (MIGUEL, 2014, p. 96).

Segundo Ribeiro e Coutinho (2006) a democracia é um conceito em disputa na academia, na política e na sociedade, e evidencia que “a polissemia do conceito deve-se às (re)configurações nas relações *estado-mercado-sociedade*. Em outros termos, *há democracia(s) e democracia(s)*. Estudá-las hoje aponta para a necessidade de se discutir os temas da regulação (estado) e da participação (sociedade civil)” (p. 16).

Admitindo a participação como núcleo da interseção entre as democracias representativa e deliberativa observa-se que em ambas a capacidade de participar dos processos democráticos está vinculada à regulamentação estatal, que em um Estado liberal responde aos preceitos de livre competição do mercado. De acordo com Lavallo (2011, p. 34) a participação compartilha com a democracia a característica polissêmica.

Participação é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais.

Sob a perspectiva da participação na essência igualitária do ambiente democrático, Lavallo (2016, p. 197) inscreve que

a teoria democrática tradicional diagnostica que as desigualdades socioeconômicas correlacionam com e distorcem a participação, tornando-a veículo da desigualdade no seio das instituições democráticas. (...) O participacionismo inverte os termos da equação e posiciona a participação

como remédio perante as desigualdades graças aos efeitos formativos esperados e considerados da participação.

Das construções da teoria democrática e a adjetivação de democracia, o Brasil efetiva a participação da sociedade na execução de políticas públicas. Segundo Silva e Schneider (2004, p. 149),

o debate sociológico brasileiro sobre a “participação social” apresenta uma trajetória estreitamente articulada à trajetória sociopolítica do país nas últimas décadas. Inicialmente, contexto da redemocratização brasileira, a partir do final dos anos 70 e ao longo dos anos 80, o debate sobre participação articula-se diretamente com as discussões sobre os movimentos sociais e as potencialidades democratizantes desses atores constituídos ao nível da sociedade civil.

A ocorrência contemporânea da redemocratização brasileira e do projeto neoliberal compartilham no discurso as denominações de sociedade civil, participação e cidadania, estabelecendo um ambiente de disputa de dois “projetos políticos” (democratizante e neoliberal) que Dagnino (2004), referenciando Gramsci, descreve como um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Assim, da parte de interesse do projeto neoliberal, a participação cidadã da sociedade civil passa de processo democrático de gestão social à estratégia de transferência de responsabilidades da competência estatal pelo referendo das ações públicas para o desenvolvimento.

Considerando os processos de democratização mundial do século XX e as reconstruções conceituais de progresso, desenvolvimento, crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, Heidemann e Salm (2010, p. 23) destacam “o ideal de desenvolvimento, que, por sua vez, reclamou o surgimento do conceito de políticas públicas, como também os desdobramentos conceituais e operacionais que estas políticas implicavam”. No Brasil, com a Constituição de 1988, combinou participação social e desenvolvimento ao plano da execução de políticas públicas. Considerando que não há apenas uma definição sobre o que é política pública, Sousa (2006, p. 25) destaca que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política precisa também explicar as inter-relações entre Estado, economia e sociedade”.

Para Teixeira (2002, p. 2),

políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

A respeito da forma de fazer as políticas públicas descentralizadas, Guerra (2005, p. 345) evidencia que

não se pode mais falar de um centro que teria o monopólio da iniciativa na definição das políticas e de uma periferia que não faz mais do que negociar as capacidades de aplicação. Os contextos de decisão colocam face a face uma multiplicidade de atores (administrações, coletividades locais, bancos e instituições de crédito, empresas de serviços urbanos etc.) e caracterizam-se por um grande policentrismo.

Sob a perspectiva de uma razão descentralizada de políticas públicas, em um contexto de Estado democrático liberal, o Banco Mundial estabelece orientações territoriais para participação e responsabilidade social nas ações públicas. “A combinação de uma maior descentralização e do desenvolvimento da democracia local são elementos chave para a progressiva criação de condições para uma maior participação e responsabilização ao nível local” (WORD BANK, 2001, p. 13 apud ORTEGA, 2014, p. 6). Ortega (2014, p. 8) registra que o reflexo das orientações internacionais é observado no Brasil em experiências territoriais “construídas por indução de políticas públicas”, evidenciando o Programa Desenvolvimento Regional e Territorial no conjunto dessas experiências como indutor da constituição de arranjos produtivos “para a implementação de um modelo de desenvolvimento que leva em consideração projetos reivindicados desde baixo para a superação de uma situação de subdesenvolvimento”.

Considerando desenvolvimento, território, participação e políticas públicas, Guerra (2005, p. 346) registra que

de alguma forma é possível afirmar que a inovação deste início do século é a interação e cooperação programadas visando atingir objetivos concertados. De fato, as políticas públicas são entendidas como “sistemas de cooperação” em matéria de ação pública. A participação dos atores econômicos e sociais nas políticas de desenvolvimento local advém de uma certa concepção de território como sujeito que apela à participação dos atores e ao reconhecimento de que cada território engendra uma vida coletiva. Esta definição transforma o território em um ecossistema no qual coexistem em rede todos os que participam do desenvolvimento, mesmo que ainda não estejam definidos os meios e as modalidades de conectar as

diferentes redes e, mais particularmente, as que permitem associar os atores econômicos e sociais.

Reconhecendo um ambiente que vincula ação pública, participação e desenvolvimento territorial como recorte estatal para descentralização de recurso e espaço de interação social, destaca-se a inferência de Avritzer (2008) sobre instituições participativas, que as considera como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Na democracia brasileira contemporânea Avritzer aponta três desenhos institucionais de participação: de baixo para cima – o caso do orçamento participativo; de partilha de poder – o caso dos conselhos de políticas públicas; e de ratificação – como as audiências públicas. Esses três desenhos se estabelecem no modo como o Estado se relaciona com a participação ou como a legislação determina a participação social. Neste contexto, o autor assenta que

o Sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos (p. 43).

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece disposições para a descentralização administrativa e para a participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas específicas. Para operacionalizar a determinação constitucional a administração pública adota para a descentralização administrativa a base legal de transferências de recursos da União, e no que se refere à participação da sociedade emprega regulação particular para a constituição de instituições participativas convencionais sob a denominação de Conselhos de Gestão de Políticas Públicas. De acordo com Abramovay (2009, p. 59),

a profusão de conselhos é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas organizações e sua frequente submissão a poderes locais dominantes.

Considerando a inferência de Avritzer sobre a legitimidade da representação da sociedade civil assentada na representação por afinidade – a legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele, Ronconi; Debetir e Mattia (2011, p. 46) inscrevem sobre os limites e desafios dos Conselhos, que

embora possam se constituir como instrumentos de participação popular, muitos Conselhos foram criados apenas como ferramentas que garantem o recebimento dos recursos de outras esferas. Outros desafios e limites referem-se à partilha do poder, à exigência de qualificação técnica e política dos conselheiros, à rotatividade da representação.

Na gestão dos recursos públicos a Administração Pública Federal brasileira é organizada na estrutura do Plano Plurianual e inscreve sob a premissa do desenvolvimento a caracterização de uma expressiva lista de ações e programas públicos em curso.

O arcabouço do Programa Desenvolvimento Regional e Territorial, o Proinf, em análise nesta dissertação, representa uma combinação entre desenvolvimento, políticas públicas e participação social, trazendo ao cenário das ações públicas no ambiente rural a abordagem territorial.

Para Fernandes (2018) uma das propriedades de território é a territorialidade, e identificar sua expressão nas “diversas relações e formas de usos do território” é essencial para compreender as definições e configurações de um território. A territorialidade representa “o modo de vida das pessoas, suas visões de mundo, suas perspectivas”. Com efeito, a concepção de territorialidade é fundamental para implementação de políticas públicas que empregam iniciativas que interferem na organização social e econômica de territórios. Neste sentido, Fernandes assenta que

o conceito contemporâneo de território incorpora as relações sociais no processo dialético de criação e produção de novos espaços e territórios, de modo que o território não é somente a “base” unidimensional onde se realizam as relações sociais que produzem formas e conteúdos dos territórios. É um conjunto indissociável dos processos, sistemas, relações, movimentos, possuindo materialidade e imaterialidade, sendo criador e criação, produtor e produto, sujeito e objeto, de modo que é produzido pelas relações sociais e produz relações sociais (p. 999).

Raynaut, (2014, p. 56), narra que a expressão “território” se propagou nas recentes décadas, e que neste contexto é essencial investigar a origem do termo para inferir sobre sua interação com o processo da abordagem territorial no contexto das ações públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Para isso, aponta que

Território/*Territoire* origina-se na palavra latina *territorium*, ela mesma procedendo da palavra *terra*, que designa não principalmente a matéria que compõe o solo (à qual se aplica mais precisamente outra palavra, *húmus*), mas o espaço onde moram e vivem os seres humanos. *Territorium* recupera e enfatiza o vínculo espaço/ser humano, assim estabelecido, para aplicá-lo

a uma extensão espacial delimitada pelo controle exercido sobre ela por um dado grupo humano.

Para apresentar a construção da tríade desenvolvimento, território e política pública, Raynaut (2014) visita do histórico francês da noção de “território” na década de 1960, sob a concepção de planejamento, à incorporação, a partir do final da década de 1970, do “termo local como forma de se contrapor teoricamente à visão centralizadora que estava implícita na noção de reordenamento do território”, e nos anos 1980 os “contratos de localidades”. Contudo, sublinha que,

na realidade, o desenvolvimento territorial reformulado por meio do desenvolvimento não pode ser percebido apenas: a) como manifestação de uma resistência de um movimento social a um processo de uniformização ou à constatação da falência do sistema planificador; b) como um artilheiro para aliciar aqueles que o sistema rejeita ou aqueles que o contestam, ou mesmo para atingir uma maior eficácia na harmonização necessária de interesses divergentes (p. 45).

Acompanhando os argumentos empregados para as afirmações do período antecedente registra-se que Raynaut (2014) evoca Pierre Rosanvallon para contextualizar que a concepção de participação está vinculada à de comunidade: “o cidadão pertence efetivamente à comunidade, pertencimento que se manifesta pela participação mas este laço é também uma reivindicação de ser um entre os outros” (p. 48).

Raynaut também destaca que, no conflito entre os projetos de desenvolvimento implementados nos cinco continentes e o efeito decepcionante revelado, distintas comunidades intelectuais e profissionais convergem o pensamento de que

a noção de território, pela relação estreita que estabelece entre dinâmicas complexas de reprodução material e imaterial de coletividades humanas e um quadro concreto de vida, oferece um suporte conceitual particularmente adequado para pensar a participação. Não se trata, assim, de uma participação desencarnada, mas da participação de populações bem definidas, atuando num espaço geográfico delimitado e caracterizável, com o qual elas mantêm relações orgânicas. Atentar para tais dinâmicas locais faz mais sentido num contexto ideológico mais amplo dentro do qual o papel do Estado e das instituições representativas, mais particularmente na sua função de elaboração das políticas públicas, acha-se questionado, chamando-se pela maior participação dos atores privados e entidades da “sociedade civil”, portadores de um conhecimento íntimo das realidades concretas. Pode-se, assim, legitimamente pensar que o sucesso excepcional encontrado pela noção de território, muito além do domínio da geografia, onde ganhou inicialmente uma notoriedade que nunca tinha usufruído, remete ao fato de ter-se beneficiado de convergências com outros questionamentos, relativos à vida social e política, à economia, ao desenvolvimento rural – convergências que vieram enriquecer o conteúdo da noção e ampliar gradativamente seu domínio de aplicação (p. 64).

Para Abramovay (2009, p. 47), “um território representa uma trama de vínculos com raízes históricas, configurações políticas e de identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”.

É nessa trama de vínculos que se instalam as ações brasileiras de planejamento público para o desenvolvimento rural sob a abordagem territorial. Silva (2013) faz referência aos conceitos de território de Ratzel – como sinônimo de solo, ambiente ou outros recursos que compõem a paisagem natural; de Raffestin – a diferenciação conceitual de espaço e território; de Sack – ao incorporar a noção de territorialidade à de espaço, a dimensão política e a análise do território na perspectiva das motivações humanas; e de Santos – a definição de território como a conjugação entre materialidade territorial e as ações humanas; o espaço como elemento histórico e social; para investigar a implementação de políticas públicas brasileiras sob a abordagem territorial. Sob essa perspectiva, Silva discute o planejamento das ações estatais brasileiras no contexto de contornos territoriais analisando quatro ações estatais: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); Programa Desenvolvimento Sustentável em Territórios Rurais (PRONAT) e Programa Territórios da Cidadania (PTC); e aponta que

a abordagem territorial, da forma como vem sendo anunciada, almeja designar um novo paradigma para o planejamento de políticas públicas nacionais no Brasil, que se distinga dos antigos instrumentos de planejamento adotados por um Estado centralizador e autoritário. No entanto, a apropriação deste conceito como instrumento operacional para as políticas governamentais ainda se encontra difusa. Ela carece de melhor fundamentação teórica e operacional, de maneira que não perca seu significado e se torne mera adjetivação retórica nas peças normativas oficiais (p. 8).

Assumindo a combinação entre participação social e desenvolvimento rural sustentável sob a abordagem territorial na gestão pública, é imprescindível marcar a posição de cada elemento desse conjunto. A abordagem territorial é uma estratégia pública para ações de desenvolvimento, que incorporou a participação da sociedade em seu processo executivo. Com efeito, a administração pública brasileira é regida pelo império da lei, que dispõe a estrutura do orçamento público no PPA para execução sob a regência da Lei Orçamentária Anual (LOA). Neste contexto, é possível observar que a participação social não está prevista no planejamento da

ação pública, considerando que o PPA e a LOA são leis de iniciativa do poder executivo. Contudo, a posição da sociedade na participação das ações públicas tem se estabelecido nos espaços institucionais de participação – os conselhos de gestão de políticas públicas.

Mattei (2010), ao se referir ao contexto do desenvolvimento rural sob a abordagem territorial, com base em Abramovay (2004) em uma análise dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, destaca “a eficácia desses conselhos é apenas parcial, uma vez que eles se mostram aptos a fiscalizar minimamente o uso de recursos públicos, mas estão longe de poder pensar em estratégias consistentes de médio e longo prazo” e têm instaurado ambientes de referendo que semeiam o exercício “conselhistas”. De acordo com Favareto e Demarco (2004, p. 126),

uma das principais críticas ao alcance dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural diz respeito à maneira pela qual eles têm origem. A exigência de constituição dos conselhos para que um município possa acessar os recursos do Pronaf/Infra-estrutura estaria na raiz de uma série de vícios e limites que restringem enormemente sua eficácia.

O desenvolvimento, suas perspectivas e as orientações de ações públicas têm no percurso histórico brasileiro marcas bem definidas. No que se refere às intervenções estatais para o rural registra-se a expansão agrícola das décadas de 1960 e 1970, conduzida para incorporação tecnológica, e os processos de descentralização de recursos sob o argumento do regionalismo e do desenvolvimento local. Conforme Falleti (2006), “a descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, no contexto de um tipo específico de Estado”.

A estratégia de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial, no atributo da lei, executa o Proinf nos termos da descentralização de recursos aos municípios e unidades federativas envolvendo instância colegiada que não possui amparo no marco legal vigente. Neste sentido, Medeiros e Dias (2011, p. 219) registram que

o arranjo institucional criado coloca os Colegiados – como gestores dos projetos territoriais e do próprio processo de desenvolvimento territorial – em uma posição difícil e delicada diante dos municípios, proponentes e executores dos projetos; e do agente financeiro, que gerencia a parte técnica e financeira para a contratação e liberação dos recursos, além de ser responsável pela avaliação da prestação de contas. Por não se constituírem como organizações formais, não possuindo, por isso, uma

figuração jurídica, os Colegiados podem, tão somente, atuar como mediadores entre os seus interesses (com gestores do processo de desenvolvimento territorial) e os interesses dos Municípios e dos agentes financeiros. Nada podem fazer além de reivindicar e acompanhar o trâmite dos projetos após o investimento que fazem ao coordenar o processo de escolha e elaboração dos mesmos.

Remetendo aos argumentos de Mattei (2010) no período anterior, os espaços institucionais constituídos para a participação da sociedade na implementação de ações públicas se estabelecem de forma parcial no processo. Essa influência parcial fragiliza a capacidade da sociedade de imprimir suas demandas e garantir a funcionalidade dos projetos financiados a partir da deliberação de instituições colegiadas, admitindo que no ato de descentralizar os recursos do Proinf a União confere aos entes federativos a competência de gestão do investimento financiado.

Segundo Medeiros e Dias (2011, p. 229),

embora a participação cidadã tenha garantia no marco legal vigente, este mesmo marco não tem condições de delimitar as condições necessárias à participação política e à representação de seus interesses, uma vez que estes não emergiram claramente no espaço público, não conseguem se fazer representar (Offerlé, 1998). Este nos parece ser um importante desafio à política de desenvolvimento territorial que tem por fundamento os mecanismos de gestão social.

Em síntese, para ser deliberativa/participativa a democracia evoca instituições com a faculdade de tomar decisões a partir de uma ação coletiva. Considerando instituições como normas que regulam uma ação coletiva e no contexto da Administração Pública brasileira organizada na estrutura do Estado democrático de direito observa-se que a faculdade da tomada de decisões está vinculada à regulação estatal para o exercício da participação. No que se refere aos conselhos de gestão de políticas oriundos da referência constitucional há o registro normativo que garante as ações dessas instituições participativas. Contudo, no contexto das iniciativas para o desenvolvimento rural sob a abordagem territorial os colegiados não dispõem de arcabouço legal que garanta ou permita a sociedade tomar decisões na execução do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.

Diante do contexto exposto retoma-se à questão investigada nesta dissertação, se a capacidade de intervenção social alcança a trajetória completa do processo executivo da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços considerando o Condão Participativo do Proinf e a Talinga Jurídica vigente. Para construir um

conteúdo que permita responder os objetivos almejados, o próximo título é dedicado a contextualizar a abordagem territorial na estrutura do Pronat.

3. ABORDAGEM TERRITORIAL COMO RECORTE DA AÇÃO ESTATAL NO RURAL BRASILEIRO

O título de Territórios Rurais, atribuído a políticas públicas como base da organização de ações públicas, não inaugura na gestão do Estado brasileiro o planejamento da execução orçamentária sob um desenho geograficamente recortado em uma base socioeconômica construída.

No postulado do desenvolvimento e seus ascendentes, a cisão regional/territorial monta e remonta linhas imaginárias no solo brasileiro, das Capitânicas Hereditárias às iniciativas do século passado, com recortes assentados na hidrografia ou nos biomas brasileiros. O planejamento das iniciativas de investimento público adota, ao longo da história, o argumento de combinar os predicados regionais para promover o desenvolvimento. A instalação de estruturas da administração pública como as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Amazônia e do Centro Oeste, respectivamente: Sudene, Sudam e Sudeco, são representantes atuais das ações públicas iniciadas na década de 1960, bem como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), que tem origem da Comissão do Vale do São Francisco em 1948, registrada como empresa pública em julho de 1974.

Na trajetória biográfica das iniciativas públicas regional/territorial o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) se estabelece no PAA 2004-2007, com dotação orçamentária sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, órgão integrante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), com o objetivo de “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais” (BRASIL, 2005, p. 42).

Em um ambiente internacional de orientação das organizações multilaterais de cooperação para um desenho territorial nas políticas públicas de desenvolvimento sustentável, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial traz no nome fiança a esse tempo. Sobre esse contexto mundial Ortega (2014, p. 3) observa que

nessa situação, disseminam-se, na América Latina, políticas de desenvolvimento territorial, cujo propósito era o de promover uma redução

das disparidades regionais, de maneira autônoma e endógena, a partir da indução da constituição de arranjos sócioprodutivos em espaços de governança participativos do poder político local e da sociedade civil organizada.

3.1 O Pronat

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), implementado em 2004 pela SDT/MDA, apresentou à forma de executar política pública a perspectiva de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial. A definição do Programa no plano orçamentário foi reconfigurada no PPA 2012-2015 para Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e no exercício vigente do PPA 2016-2019, para Programa Desenvolvimento Regional e Territorial.

Constituída institucionalmente pelo Decreto nº 5.033, de 05 de abril de 2004, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) apresentou como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e interação de políticas públicas” (BRASIL, 2010, p. 41).

No cenário das estratégias do Estado brasileiro para o desenvolvimento rural sustentável, a SDT desempenhou gestão no recorte de ações sob a perspectiva da abordagem territorial. Contudo, as diretrizes do quadro geral de ações para o desenvolvimento rural é atribuição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), institucionalizado pelo Decreto 4.854, de 08 de outubro de 2003 com a finalidade de propor políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável, reforma agrária e agricultura familiar.

Na matriz de competências do Condraf, definidas no Decreto 4.854, sublinha-se a referência à abordagem territorial no Art. 2º do inciso II, de “considerar o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável, a partir das inter-relações, articulações e complementaridades entre os espaços rurais e urbanos”.

No exercício de suas atribuições, o Condraf publicou na Resolução nº 52, de 16 de fevereiro de 2005, a concepção de território como

espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 1).

Cabe registrar que o processo de implementação apresentado nesta seção trata das iniciativas executadas no ambiente de instalação da SDT, em 2004, e os ajustes estratégicos nos exercícios orçamentários sob a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, extinto pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. O percurso temporal sob a competência da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, regulamentada pelo Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, terá suas iniciativas exploradas na seção dedicada à apresentação do Proinf e no setor de discussão dos resultados da pesquisa para traçar um paralelo entre os ajustes e os impactos na participação dos agentes territoriais na execução do Proinf.

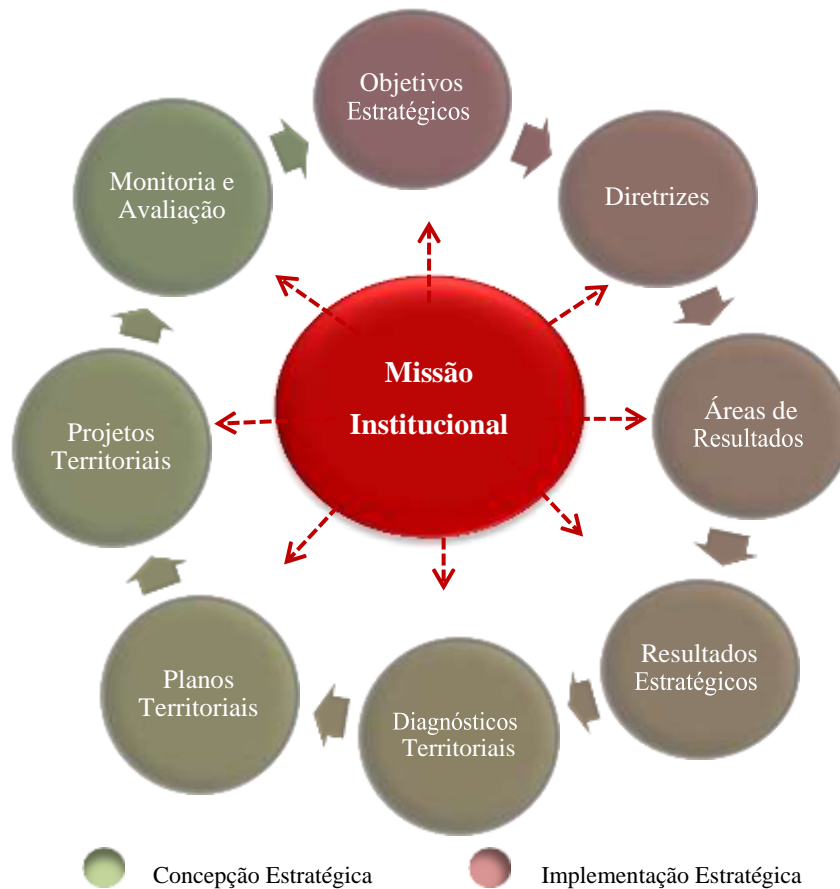
Considerando a missão definida, a SDT adotou, no planejamento de suas ações, o ciclo estratégico representado na Figura 1, para orientar o processo de implementação do Pronat.

Desatando os elos do ciclo de implementação do Pronat apresenta-se, a seguir, as diretrizes definidas para estruturar a execução do Programa:

- a. Adotar a abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;
- b. Compreender o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;
- c. Entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental;
- d. Valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e

- gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;
- e. Adotar metodologia participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
 - f. Estimular a construção de alianças, buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
 - g. Atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária;
 - h. Estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;
 - i. Priorizar redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores(as) familiares, assentados da reforma agrária e acampados;
 - j. Incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas; e
 - k. Incentivar o desenvolvimento sustentável, considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária.

Figura 1: Estratégia de Ação da SDT/MDA para Implementação do Pronat



Fonte: Pronat Balanço de Gestão 2003-2010 – SDT/MDA.

No que se refere às áreas de resultados que compõem a estratégia de ação para implantação do Pronat foram dispostos como mecanismo de gestão as quatro áreas de resultado especificadas no Quadro 1.

As áreas de resultados descritas evidenciam a base adotada para configurar a implementação do Programa no orçamento da União com as ações de: *i)* capacitação de agentes de desenvolvimento; *ii)* elaboração do PTDRS; *iii)* apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais; *iv)* fomento aos empreendimentos associativos e cooperativos da agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária; *v)* desenvolvimento sustentável para os assentamentos da reforma agrária no semiárido do Nordeste – Projeto Dom Helder Câmara (BRASIL, 2010, p. 51).

A execução do Pronat se estabelece na referência do Território. Mas, como foram constituídos? Foram instituídos sob elementos objetivos que caracterizaram a composição municipal de cada território.

A SDT adota os seguintes critérios: município – densidade demográfica até 80 hab/km² e população total até 50.000 habitantes; microrregião geográfica – densidade demográfica até 80 hab/km² e população média por município componente da microrregião de 50.000 habitantes. Sempre que uma microrregião atinge índices que a categorizam como “rural”, nessa categoria se incluem todos os municípios que compõem a microrregião considerada (BRASIL, 2005, p. 28).

Quadro 1: Áreas de Resultado do Pronat

Área de Resultado	Resultados Estratégicos
Fortalecimento da gestão social	<ul style="list-style-type: none"> • Colegiados Territoriais constituídos, estruturados e qualificados para a coordenação da gestão territorial e funcionando de acordo com as resoluções do CONDRAF; • Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) elaborados, em execução e acompanhados, sob a coordenação do Colegiado Territorial; e • Colegiados Territoriais integrados a outras institucionalidades e/ou redes territoriais, mesoregionais, estaduais e nacionais.
Fortalecimento das redes sociais de cooperação	<ul style="list-style-type: none"> • Rede Nacional de Colegiados Territoriais constituída e em funcionamento; • Redes sociais e econômicas de cooperação constituídas, fortalecidas, aperfeiçoadas, ampliadas e articuladas com a estratégia e o Colegiado Territorial; e • Agentes de desenvolvimento formados a partir das realidades e desafios locais.
Dinamização econômica dos territórios rurais	<ul style="list-style-type: none"> • Empreendimentos econômicos associativos e cooperativos da agricultura familiar e economia solidária, constituídos e em operação; • Bases de Serviços Técnicos para assessoramento aos empreendimentos e organizações econômicas da agricultura familiar implementadas e em funcionamento; e • Infraestrutura social e produtiva, a serviço da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial ampliada nos territórios rurais.
Articulação de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • PTDRS definidos pelos Colegiados e executados de forma a articular um conjunto de entes públicos; • Políticas e programas públicos articulados nos territórios rurais, a partir das demandas apresentadas no PTDRS; e • Abordagem territorial reconhecida pelos órgãos federais, governos estaduais e outros atores, como referencial para o desenvolvimento rural sustentável.

Fonte: Pronat – Balanço de Gestão 2003-2010 – SDT/MDA. Org.RAMOS, 2018

O marco institucional da abordagem territorial no planejamento das iniciativas públicas brasileiras data de 2004, com a incorporação do Pronat no PPA. Contudo, “já em 2003 foram obtidos os primeiros resultados da nova estratégia de desenvolvimento rural que se iniciava. Naquele ano foram selecionados os primeiros 65 territórios rurais no Brasil” (BRASIL, 2010, p. 81).

Na trajetória de implementação do Pronat a evolução do quadro de territórios alcança o ano de 2010 com 164 territórios rurais constituídos, dos quais 120 associados ao Programa Territórios da Cidadania, e estende a área de atuação para 239 e 243 territórios em 2013 e 2016 respectivamente.

Para ilustrar o cenário das ações públicas sob a abordagem territorial no solo brasileiro a Figura 2 nomeia e ilustra a disposição geográfica dos 243 territórios instituídos em um panorama dos territórios rurais.

Inerente à instalação dos territórios, a constituição do Colegiado Territorial marca um espaço democrático de tomada de decisão territorial definido como

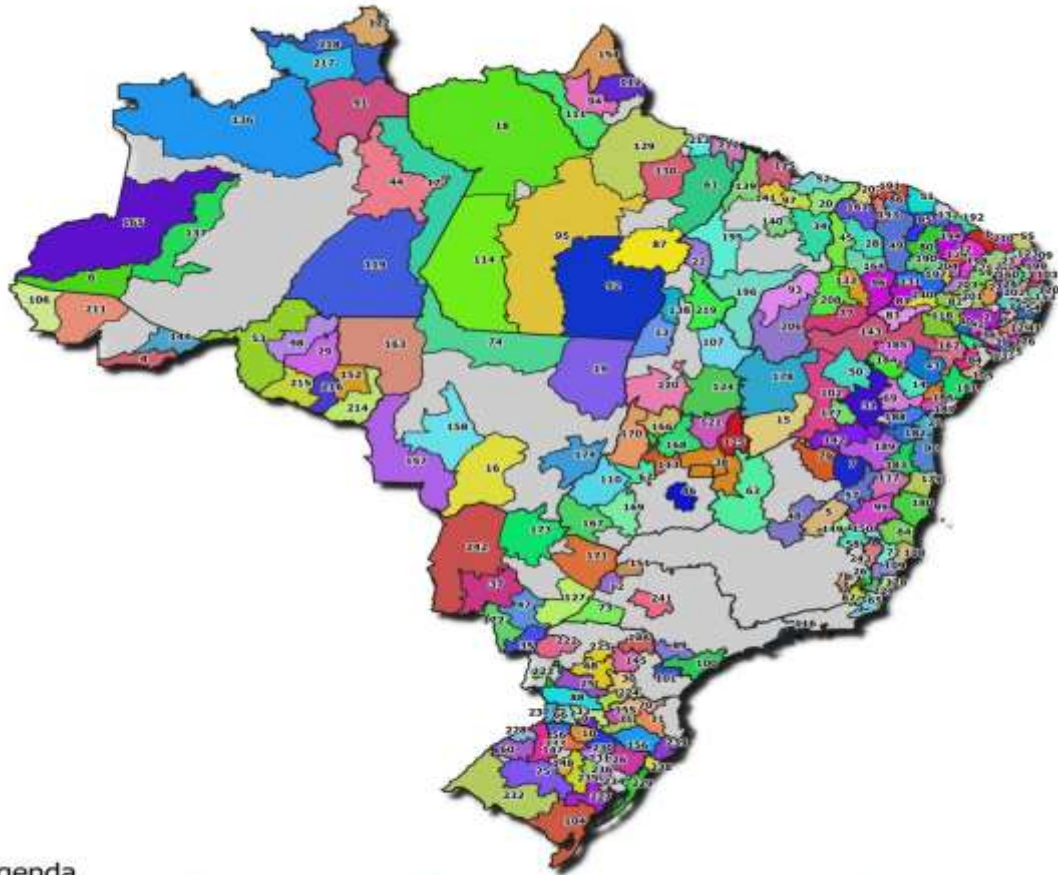
instância de planejamento, gestão e controle social das ações implementadas no âmbito do Programa e os planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável como referências para identificação e atendimento das demandas, elaboração financiamento de projetos, integração de políticas públicas e elaboração de planos e programas setoriais, complementares (BRASIL, 2010, p. 123).

Neste sentido, a política de desenvolvimento territorial propôs em sua origem a expectativa de proporcionar aos segmentos da agricultura familiar, nos territórios, a expansão da governança social nas políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável.

O subsídio à gestão social, que fundamentou o núcleo do Pronat, foi expresso na ação orçamentária de capacitação de agentes de desenvolvimento, que dispunha recursos de custeio para capacitação, acompanhamento técnico e operacionalização das atividades do colegiado. A evolução da dotação financeira com o objetivo de fortalecer a gestão social nos territórios é apresentada no Gráfico 1.

Figura 2: Disposição Geográfica dos 243 Territórios Rurais Brasileiros

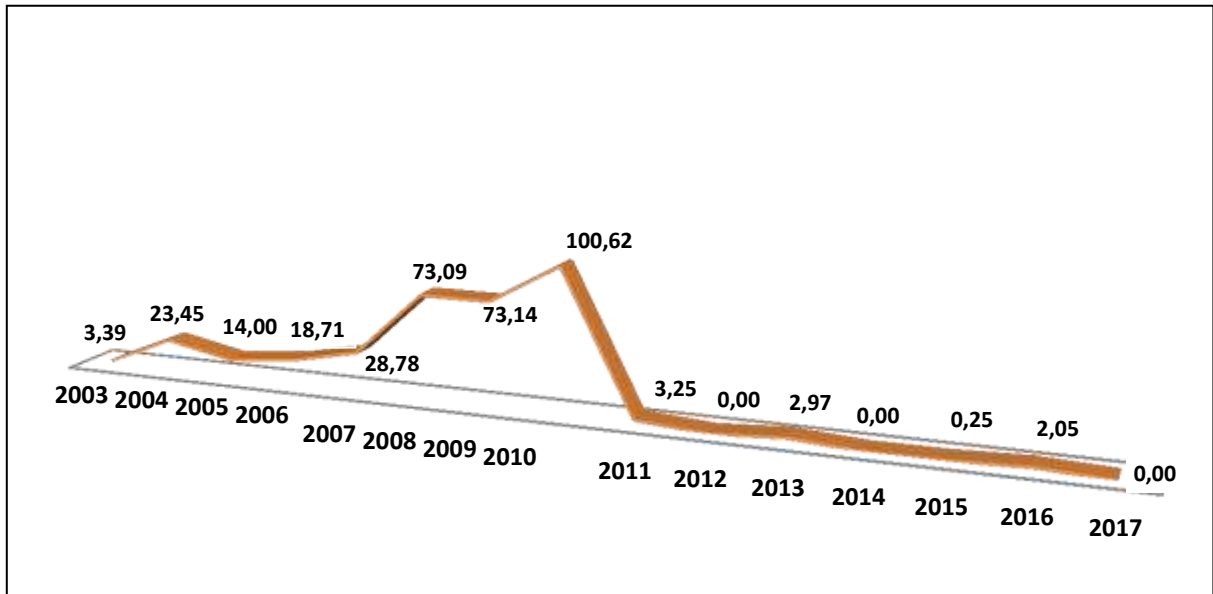
TERRITÓRIOS RURAIS DO BRASIL



Legenda

001 - Agua Vermelha - RN	020 - Itaóba - BA	039 - Vale Do Mucuri - MG	047 - Noroeste Catarinense - RS	066 - Carroado Sul Maranhense - MA
002 - Agreste Meridional - PE	021 - Vale do Curu e Açodades - CE	040 - Vale Do Ribeira - SP	048 - Foz de Iguaçu - RS	067 - Alto Sertão - PB
003 - Agreste Central - PE	022 - Ipaçuãçu Maranhenses - MA	041 - Vale Do Ribeira - PR	049 - Alto Sapuá Grande - MG	068 - Médio Paraíba - PE
004 - Alto Arco e Capistrano - AC	023 - Madrinha Manoel - RO	042 - Zona Da Mata Norte - PB	050 - São Mateus - MG	069 - Piemonte da Borborema - PB
005 - Alto Jaguapituba - MG	024 - Mata Sul - PE	043 - Zona Sul Do Taboão - SP	051 - Noroeste Paulista - SP	070 - Sertão Paraíba - PB
006 - Alto Juruá - AM	025 - Mato Grande - RR	044 - Sul Serapiquí - SE	052 - Rio Machado - RJ	071 - Serra do Teixeira (Picoada) - PB
007 - Alto Rio Preto - MA	026 - Médio Alto Uruguai - RS	045 - Vale Do Juruá - AC	053 - Mata Norte - PE	072 - Vale do Paraíba - PB
008 - Alto Sertão - SE	027 - Médio Jaguapituba - PB	046 - Jalaquão - TO	054 - Extremo Norte - AP	073 - Vale do Piancó - PB
009 - Alto Uruguai - SC	028 - Médio Rio Doce - MG	047 - Jaguarão - RS	055 - Alto Vale do Rio do Peixe - SC	074 - Vale do Paraíba - PE
010 - Alto Uruguai - RS	029 - Médio Sertão - PB	048 - Das Montanhas e Agulhas do Espírito - ES	056 - Serra Catarinense - SC	075 - Vale do Piancó - PB
011 - Alto Vale do Itajaí - SC	030 - Meadim - RS	049 - Sul Do Anajá - AP	057 - Grande Caricore - MT	076 - Cangaço das Mangabeiras - PE
012 - Andaraí - SP	031 - Nordeste Paraense - PA	050 - Cox Lagos - AP	058 - Planície Urubiana - PI	077 - Planície Urubiana - PI
013 - Apa Carão - TO	032 - Noroeste - RJ	051 - Vale Do São Francisco - GO	059 - Vale dos Rios Paulista e Zavaite - RJ	078 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
014 - Baixa Do Jacuajá - BA	033 - Noroeste De Minas - MG	052 - Médio Araguaia - GO	060 - Curimatã - PB	079 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
015 - Baixa Do Rio Corrente - BA	034 - Norte - ES	053 - Cox Lagos - AP	061 - Coque - PI	080 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
016 - Bananeira Ceilândia - MT	035 - Norte - RJ	054 - BR. 163 - PA	062 - São-Antônio Nordeste II - BA	081 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
017 - Baixo Amazonas - AM	036 - Oeste Catarinense - SC	055 - Bahia Ocidental - MA	063 - Noroeste - MT	082 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
018 - Baixo Amazonas - PA	037 - Vale Do Rio Vermelho - GO	056 - Baía de Iba Grande - RJ	064 - Vale do Sarambi - RJ	083 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
019 - Baixo Araguaia - MT	038 - Paraná Central - PR	057 - Baixo Jaguapituba - MG	065 - Mesorregião Alto Solimões - AM	084 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
020 - Baixo Paraíba - MA	039 - Piemonte Do Piauí - PI	058 - Rapadão - BA/PE	066 - Norte - GO	085 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
021 - Baixo Sul - BA	040 - Planalto Norte - SC	059 - Madina - RN	067 - Parque das Emas - GO	086 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
022 - Bico Do Papagaio - TO	041 - Planalto Catarinense - SC	060 - Zona Da Mata Sul - PB	068 - Serra da Mesa - GO	087 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
023 - Trilal - RN	042 - Póla Colônia - ES	061 - Chapada dos Veadeiros - GO	069 - Sudoeste - GO	088 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
024 - Bommeima - PE	043 - Portal Do Piauí - PI	062 - Terra Indígena Apaçoca - RJ	070 - Vale do Araguaia - GO	089 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
025 - Caratinguçu - PR	044 - São João - RJ	063 - Serra do Sol e São Marcos - RR	071 - Búfalo - PE	090 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
026 - Capangá - ES	045 - Sertão Secado - RJ	064 - Potengi - RN	072 - Da Piedade - PE	091 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
027 - Caramuru - PE	046 - Serra Da Capimera - PE	065 - Sudoeste - TO	073 - Rio Negro - RJ	092 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
028 - Caratinga - PI	047 - Serra do Biquilino - MG	066 - Vale do Paraná - GO	074 - Sudoeste - RJ	093 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
029 - Central - RJ	048 - Serra Das - MS	067 - Mata Alagoana - AL	075 - Sudoeste - RJ	094 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
030 - Centro Sul - RJ	049 - Sertão Das - MS	068 - Vale do Juruá - MS	076 - Sudoeste - RJ	095 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
031 - Chapada Diamantina - BA	050 - Sertão Central - CE	069 - Sertão Do Araripe - PE	077 - Sudoeste - RJ	096 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
032 - Sertão Da Apoiá - RN	051 - Sertão Do Piauí - PI	070 - Sertão De Caramuru - CE	078 - Sertão Do Araripe - PE	097 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
033 - Meio Oeste Catarinense - SC	052 - Sertão De Caramuru - CE	071 - Sertão De Caramuru - CE	071 - Sertão De Caramuru - CE	098 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
034 - Cuiabá - MS	053 - Sertão De Caramuru - CE	072 - Sertão De Caramuru - CE	072 - Sertão De Caramuru - CE	099 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
035 - Coque Sul - MS	054 - Sertão De Caramuru - CE	073 - Sertão De Caramuru - CE	073 - Sertão De Caramuru - CE	100 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
036 - Da Serra Limosa - AL	055 - Sertão De Caramuru - CE	074 - Sertão De Caramuru - CE	074 - Sertão De Caramuru - CE	101 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
037 - Da Serrinha - MS	056 - Sertão De Caramuru - CE	075 - Sertão De Caramuru - CE	075 - Sertão De Caramuru - CE	102 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
038 - Das Águas Entrelaçadas - GO	057 - Sertão De Caramuru - CE	076 - Sertão De Caramuru - CE	076 - Sertão De Caramuru - CE	103 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
039 - Do Agreste - AL	058 - Sertão De Caramuru - CE	077 - Sertão De Caramuru - CE	077 - Sertão De Caramuru - CE	104 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
040 - Do Alto Sertão - AL	059 - Sertão De Caramuru - CE	078 - Sertão De Caramuru - CE	078 - Sertão De Caramuru - CE	105 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
041 - Do Litoral Norte - AL	060 - Sertão De Caramuru - CE	079 - Sertão De Caramuru - CE	079 - Sertão De Caramuru - CE	106 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
042 - Do Médio Sertão - AL	061 - Sertão De Caramuru - CE	080 - Sertão De Caramuru - CE	080 - Sertão De Caramuru - CE	107 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
043 - Do Sul - BA	062 - Sertão De Caramuru - CE	081 - Sertão De Caramuru - CE	081 - Sertão De Caramuru - CE	108 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
044 - Maracás e Entorno - AP	063 - Sertão De Caramuru - CE	082 - Sertão De Caramuru - CE	082 - Sertão De Caramuru - CE	109 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
045 - Entre Rios - PI	064 - Sertão De Caramuru - CE	083 - Sertão De Caramuru - CE	083 - Sertão De Caramuru - CE	110 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
046 - Estrada De Ferro - GO	065 - Sertão De Caramuru - CE	084 - Sertão De Caramuru - CE	084 - Sertão De Caramuru - CE	111 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
047 - Grande Dourados - MS	066 - Sertão De Caramuru - CE	085 - Sertão De Caramuru - CE	085 - Sertão De Caramuru - CE	112 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
048 - Sertão De Minas - MS	067 - Sertão De Caramuru - CE	086 - Sertão De Caramuru - CE	086 - Sertão De Caramuru - CE	113 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
049 - Inhamitanga - CE	068 - Sertão De Caramuru - CE	087 - Sertão De Caramuru - CE	087 - Sertão De Caramuru - CE	114 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	069 - Sertão De Caramuru - CE	088 - Sertão De Caramuru - CE	088 - Sertão De Caramuru - CE	115 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	070 - Sertão De Caramuru - CE	089 - Sertão De Caramuru - CE	089 - Sertão De Caramuru - CE	116 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	071 - Sertão De Caramuru - CE	090 - Sertão De Caramuru - CE	090 - Sertão De Caramuru - CE	117 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	072 - Sertão De Caramuru - CE	091 - Sertão De Caramuru - CE	091 - Sertão De Caramuru - CE	118 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	073 - Sertão De Caramuru - CE	092 - Sertão De Caramuru - CE	092 - Sertão De Caramuru - CE	119 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	074 - Sertão De Caramuru - CE	093 - Sertão De Caramuru - CE	093 - Sertão De Caramuru - CE	120 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	075 - Sertão De Caramuru - CE	094 - Sertão De Caramuru - CE	094 - Sertão De Caramuru - CE	121 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	076 - Sertão De Caramuru - CE	095 - Sertão De Caramuru - CE	095 - Sertão De Caramuru - CE	122 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	077 - Sertão De Caramuru - CE	096 - Sertão De Caramuru - CE	096 - Sertão De Caramuru - CE	123 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	078 - Sertão De Caramuru - CE	097 - Sertão De Caramuru - CE	097 - Sertão De Caramuru - CE	124 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	079 - Sertão De Caramuru - CE	098 - Sertão De Caramuru - CE	098 - Sertão De Caramuru - CE	125 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	080 - Sertão De Caramuru - CE	099 - Sertão De Caramuru - CE	099 - Sertão De Caramuru - CE	126 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	081 - Sertão De Caramuru - CE	100 - Sertão De Caramuru - CE	100 - Sertão De Caramuru - CE	127 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	082 - Sertão De Caramuru - CE	101 - Sertão De Caramuru - CE	101 - Sertão De Caramuru - CE	128 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	083 - Sertão De Caramuru - CE	102 - Sertão De Caramuru - CE	102 - Sertão De Caramuru - CE	129 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	084 - Sertão De Caramuru - CE	103 - Sertão De Caramuru - CE	103 - Sertão De Caramuru - CE	130 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	085 - Sertão De Caramuru - CE	104 - Sertão De Caramuru - CE	104 - Sertão De Caramuru - CE	131 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	086 - Sertão De Caramuru - CE	105 - Sertão De Caramuru - CE	105 - Sertão De Caramuru - CE	132 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	087 - Sertão De Caramuru - CE	106 - Sertão De Caramuru - CE	106 - Sertão De Caramuru - CE	133 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	088 - Sertão De Caramuru - CE	107 - Sertão De Caramuru - CE	107 - Sertão De Caramuru - CE	134 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	089 - Sertão De Caramuru - CE	108 - Sertão De Caramuru - CE	108 - Sertão De Caramuru - CE	135 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	090 - Sertão De Caramuru - CE	109 - Sertão De Caramuru - CE	109 - Sertão De Caramuru - CE	136 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	091 - Sertão De Caramuru - CE	110 - Sertão De Caramuru - CE	110 - Sertão De Caramuru - CE	137 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	092 - Sertão De Caramuru - CE	111 - Sertão De Caramuru - CE	111 - Sertão De Caramuru - CE	138 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	093 - Sertão De Caramuru - CE	112 - Sertão De Caramuru - CE	112 - Sertão De Caramuru - CE	139 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	094 - Sertão De Caramuru - CE	113 - Sertão De Caramuru - CE	113 - Sertão De Caramuru - CE	140 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	095 - Sertão De Caramuru - CE	114 - Sertão De Caramuru - CE	114 - Sertão De Caramuru - CE	141 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	096 - Sertão De Caramuru - CE	115 - Sertão De Caramuru - CE	115 - Sertão De Caramuru - CE	142 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	097 - Sertão De Caramuru - CE	116 - Sertão De Caramuru - CE	116 - Sertão De Caramuru - CE	143 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	098 - Sertão De Caramuru - CE	117 - Sertão De Caramuru - CE	117 - Sertão De Caramuru - CE	144 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	099 - Sertão De Caramuru - CE	118 - Sertão De Caramuru - CE	118 - Sertão De Caramuru - CE	145 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	100 - Sertão De Caramuru - CE	119 - Sertão De Caramuru - CE	119 - Sertão De Caramuru - CE	146 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	101 - Sertão De Caramuru - CE	120 - Sertão De Caramuru - CE	120 - Sertão De Caramuru - CE	147 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	102 - Sertão De Caramuru - CE	121 - Sertão De Caramuru - CE	121 - Sertão De Caramuru - CE	148 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	103 - Sertão De Caramuru - CE	122 - Sertão De Caramuru - CE	122 - Sertão De Caramuru - CE	149 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	104 - Sertão De Caramuru - CE	123 - Sertão De Caramuru - CE	123 - Sertão De Caramuru - CE	150 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	105 - Sertão De Caramuru - CE	124 - Sertão De Caramuru - CE	124 - Sertão De Caramuru - CE	151 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	106 - Sertão De Caramuru - CE	125 - Sertão De Caramuru - CE	125 - Sertão De Caramuru - CE	152 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	107 - Sertão De Caramuru - CE	126 - Sertão De Caramuru - CE	126 - Sertão De Caramuru - CE	153 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	108 - Sertão De Caramuru - CE	127 - Sertão De Caramuru - CE	127 - Sertão De Caramuru - CE	154 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	109 - Sertão De Caramuru - CE	128 - Sertão De Caramuru - CE	128 - Sertão De Caramuru - CE	155 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	110 - Sertão De Caramuru - CE	129 - Sertão De Caramuru - CE	129 - Sertão De Caramuru - CE	156 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	111 - Sertão De Caramuru - CE	130 - Sertão De Caramuru - CE	130 - Sertão De Caramuru - CE	157 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	112 - Sertão De Caramuru - CE	131 - Sertão De Caramuru - CE	131 - Sertão De Caramuru - CE	158 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	113 - Sertão De Caramuru - CE	132 - Sertão De Caramuru - CE	132 - Sertão De Caramuru - CE	159 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	114 - Sertão De Caramuru - CE	133 - Sertão De Caramuru - CE	133 - Sertão De Caramuru - CE	160 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	115 - Sertão De Caramuru - CE	134 - Sertão De Caramuru - CE	134 - Sertão De Caramuru - CE	161 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	116 - Sertão De Caramuru - CE	135 - Sertão De Caramuru - CE	135 - Sertão De Caramuru - CE	162 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	117 - Sertão De Caramuru - CE	136 - Sertão De Caramuru - CE	136 - Sertão De Caramuru - CE	163 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	118 - Sertão De Caramuru - CE	137 - Sertão De Caramuru - CE	137 - Sertão De Caramuru - CE	164 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	119 - Sertão De Caramuru - CE	138 - Sertão De Caramuru - CE	138 - Sertão De Caramuru - CE	165 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	120 - Sertão De Caramuru - CE	139 - Sertão De Caramuru - CE	139 - Sertão De Caramuru - CE	166 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	121 - Sertão De Caramuru - CE	140 - Sertão De Caramuru - CE	140 - Sertão De Caramuru - CE	167 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	122 - Sertão De Caramuru - CE	141 - Sertão De Caramuru - CE	141 - Sertão De Caramuru - CE	168 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	123 - Sertão De Caramuru - CE	142 - Sertão De Caramuru - CE	142 - Sertão De Caramuru - CE	169 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	124 - Sertão De Caramuru - CE	143 - Sertão De Caramuru - CE	143 - Sertão De Caramuru - CE	170 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	125 - Sertão De Caramuru - CE	144 - Sertão De Caramuru - CE	144 - Sertão De Caramuru - CE	171 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	126 - Sertão De Caramuru - CE	145 - Sertão De Caramuru - CE	145 - Sertão De Caramuru - CE	172 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	127 - Sertão De Caramuru - CE	146 - Sertão De Caramuru - CE	146 - Sertão De Caramuru - CE	173 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	128 - Sertão De Caramuru - CE	147 - Sertão De Caramuru - CE	147 - Sertão De Caramuru - CE	174 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	129 - Sertão De Caramuru - CE	148 - Sertão De Caramuru - CE	148 - Sertão De Caramuru - CE	175 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	130 - Sertão De Caramuru - CE	149 - Sertão De Caramuru - CE	149 - Sertão De Caramuru - CE	176 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	131 - Sertão De Caramuru - CE	150 - Sertão De Caramuru - CE	150 - Sertão De Caramuru - CE	177 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	132 - Sertão De Caramuru - CE	151 - Sertão De Caramuru - CE	151 - Sertão De Caramuru - CE	178 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	133 - Sertão De Caramuru - CE	152 - Sertão De Caramuru - CE	152 - Sertão De Caramuru - CE	179 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	134 - Sertão De Caramuru - CE	153 - Sertão De Caramuru - CE	153 - Sertão De Caramuru - CE	180 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	135 - Sertão De Caramuru - CE	154 - Sertão De Caramuru - CE	154 - Sertão De Caramuru - CE	181 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	136 - Sertão De Caramuru - CE	155 - Sertão De Caramuru - CE	155 - Sertão De Caramuru - CE	182 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	137 - Sertão De Caramuru - CE	156 - Sertão De Caramuru - CE	156 - Sertão De Caramuru - CE	183 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	138 - Sertão De Caramuru - CE	157 - Sertão De Caramuru - CE	157 - Sertão De Caramuru - CE	184 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	139 - Sertão De Caramuru - CE	158 - Sertão De Caramuru - CE	158 - Sertão De Caramuru - CE	185 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	140 - Sertão De Caramuru - CE	159 - Sertão De Caramuru - CE	159 - Sertão De Caramuru - CE	186 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	141 - Sertão De Caramuru - CE	160 - Sertão De Caramuru - CE	160 - Sertão De Caramuru - CE	187 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	142 - Sertão De Caramuru - CE	161 - Sertão De Caramuru - CE	161 - Sertão De Caramuru - CE	188 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	143 - Sertão De Caramuru - CE	162 - Sertão De Caramuru - CE	162 - Sertão De Caramuru - CE	189 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	144 - Sertão De Caramuru - CE	163 - Sertão De Caramuru - CE	163 - Sertão De Caramuru - CE	190 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	145 - Sertão De Caramuru - CE	164 - Sertão De Caramuru - CE	164 - Sertão De Caramuru - CE	191 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	146 - Sertão De Caramuru - CE	165 - Sertão De Caramuru - CE	165 - Sertão De Caramuru - CE	192 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ
	147 - Sertão De Caramuru - CE	166 - Sertão De Caramuru - CE	166 - Sertão De Caramuru - CE	193 - Sertão Central Caldeirão Litral Itaipá - RJ

Gráfico 1: Evolução Histórica dos Recursos de Custeio Disponibilizados para os Territórios Rurais Brasileiros (em milhões de reais)



Fonte dos dados básicos: CAIXA Junho/2018. Org.RAMOS, 2018

O Gráfico 1 permite observar uma disponibilização expressiva de recursos para capacitação, acompanhamento técnico e operacionalização das atividades do colegiado nos 14 anos de implementação do Programa, uma redução aguda a partir de 2011, efeito da publicação de Decreto que alterou as normas de celebração de contratos com entidades privadas sem fins lucrativos, e uma modesta retomada nos anos de 2015 e 2016, com a implementação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs).

Destaca-se no ciclo estratégico de implementação do Pronat, o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), como instrumento para expressar o território em forma geofísica, conteúdo socioeconômico cultural, materializando um cenário para o planejamento da demanda territorial.

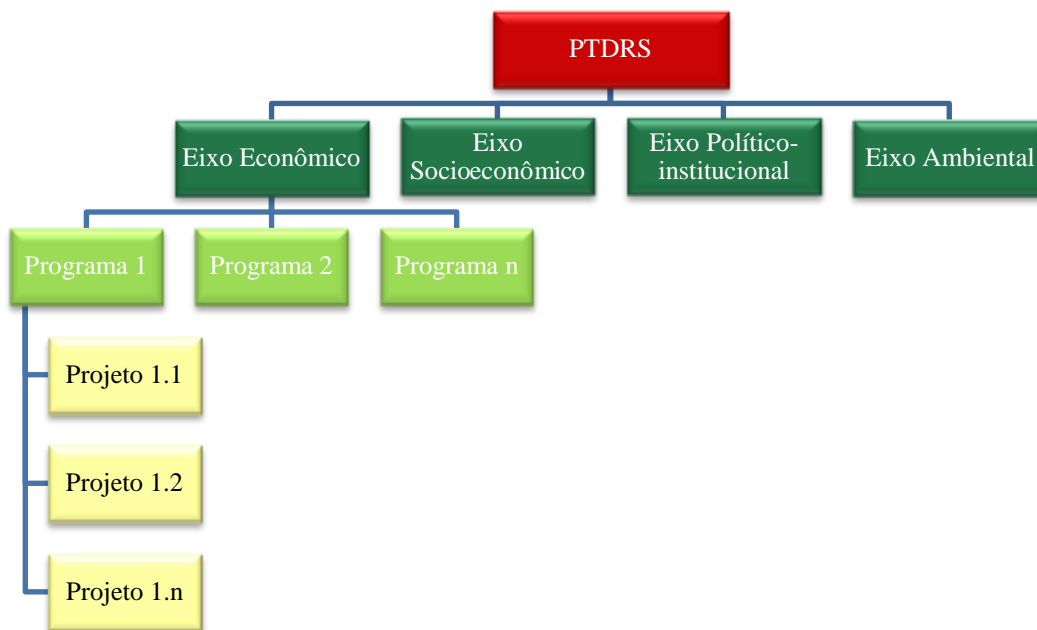
O PTDRS elaborado no ambiente do colegiado territorial, por um processo participativo, se assenta na finalidade de descrever o território em forma e conteúdo, seus agricultores familiares, organizações sociais e poder público, considerando a diversidade particular dos espaços físico, social, político, cultural, produtivo e econômico, assumindo a condição de relator das demandas territoriais e a base para ações de planejamento.

Em alusão ao mérito do PTDRS, o Plano Territorial é apontado como efeito da identidade territorial.

A revelação definitiva de cada território somente ocorrerá quando a sua população, através dos atores sociais, reconheça os seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de construção da sua identidade e proposição de sua visão de futuro. Essa visão de futuro estruturará um plano, denominado Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDS, que servirá de organizador do processo de articulação e implementação de ações que transformem o quadro atual do território e realize os objetivos eleitos pela sua população (BRASIL, 2005, p. 29).

Para alcançar de forma apropriada a finalidade do PTDRS a elaboração do Plano foi orientada conforme estrutura ilustrada na Figura 3.

Figura 3: Estrutura do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável



Fonte: Pronat Balanço de Gestão 2003-2010 – SDT/MDA.

Neste contexto, o PTDRS representa o desenho das demandas e a proposição de ações coordenadas para alcançar objetivos territoriais. Observa-se que ao descrever o perfil produtivo do território, o PTDRS oferece subsídio para definição dos projetos territoriais no que se refere ao fomento da atividade produtiva, a organização da produção, ampliação do potencial produtivo territorial e agregação de valor para a comercialização. Abordar em particular o PTDRS é fundamental para integrar ao ciclo de implementação do Pronat os projetos territoriais no contexto dos pleitos

apresentados pelas organizações locais da agricultura familiar para financiamento de infraestrutura e serviços nos territórios.

Ao verificar se as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão podem ser desconstruídas pelo alto, ou por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares observa-se que a estratégia adotada na implementação do Pronat considerou a formação técnica, social e política do capital humano, potencializando um processo local de reformas cultural e institucional.

A perspectiva do desenvolvimento pela abordagem territorial propôs analisar e definir ações, para além do ponto de vista setorial, observando as conexões temáticas do desenvolvimento, reconhecendo a expansão da democracia, a gestão compartilhada e as dinâmicas de rede como fundamentos de governança essenciais em processos de desenvolvimento.

3.2 Ajustes Estratégicos

Empregar o desenho territorial em ações para o desenvolvimento rural sustentável parte de “um conjunto de formulações e propostas centradas na ideia de desenvolvimento local ou territorial” (Silveira, 2010), considerando o território um espaço multissetorial estabelecido na combinação de forças sociais, econômicas e políticas que, segundo Fischer (2002), são multiescalares ou transescalares, com a observação de que “múltiplas escalas estão presentes, onde os atores envolvem-se em relações com diversos níveis de governo, comunidades, agentes financeiros locais, nacionais ou internacionais”.

3.2.1 O Programa Territórios da Cidadania

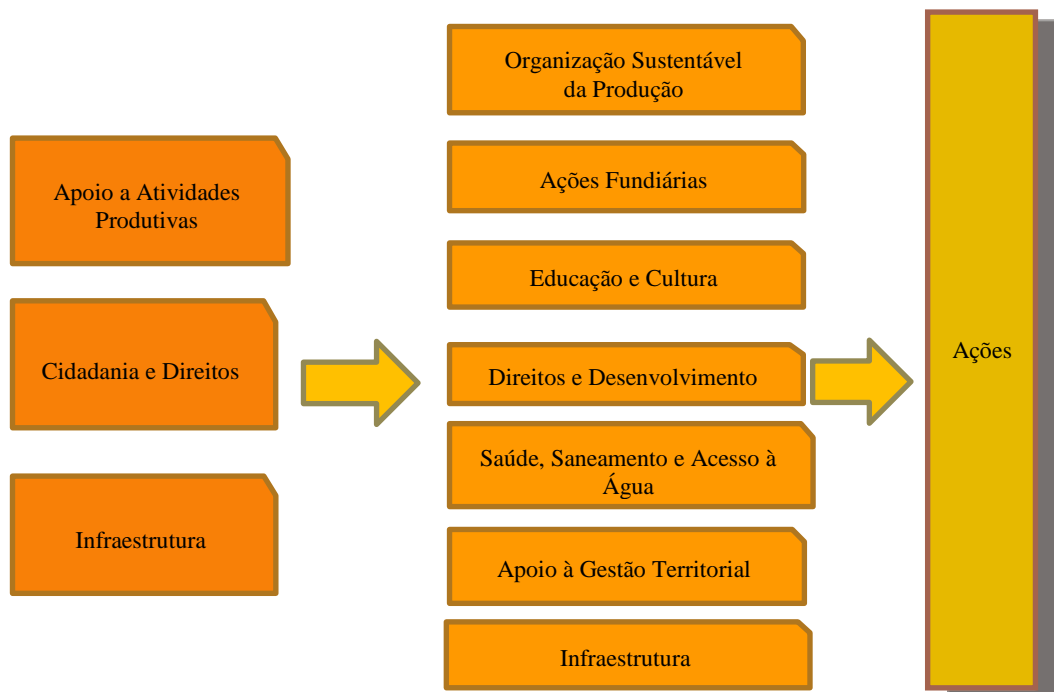
Em um empenho multissetorial foi implantado em 2008 o Programa Territórios da Cidadania (PTC), regulado pelo Decreto 11.503, de 25 de fevereiro de 2008.

Art. 1º Fica instituído o Programa Territórios da Cidadania, a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País.

O advento do Programa Territórios da Cidadania estende a abordagem territorial à organização dos investimentos públicos no planejamento de 23 ministérios e entidades da administração indireta da União, buscando construir conexões entre ações de assistência técnica, recuperação da infraestrutura de assentamentos; ampliação dos programas Luz para Todos, Saúde da Família, Farmácia do Popular, Brasil Sorridente e Bolsa Família; construção de escolas; e expansão de obras de saneamento básico.

Combinando iniciativas da União, estados e municípios, e a participação da sociedade civil, o Programa, executado em um conjunto de 120 territórios, dispôs recursos para investimentos em obras e serviços de organização da produção, saúde, saneamento básico, acesso à água, educação, cultura, e processos fundiários, com ações organizadas em três eixos e sete temas como representado na Figura 4.

Figura 4: Eixos e Temas do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Portal da Cidadania, 2013.

Acompanhando a estrutura de execução pública sob a abordagem territorial, o Programa Territórios da Cidadania adotou como instrumento para conectar a gestão orçamentária à demanda territorial uma matriz anual de ações e recursos disponíveis que, editada pelo Colegiado, registra os investimentos territoriais pleiteados.

3.2.2 Os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets)

No processo de avaliação das ações implementadas e no propósito de restaurar a assessoria técnica aos territórios, em 2014, a SDT/MDA constituiu parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para operacionalizar a instalação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), disponibilizando recursos para equipes territoriais compostas por professor coordenador, estudante pesquisador, técnico de assessoria à gestão social, técnico de assessoria à inclusão produtiva e técnica para ações de apoio à participação de mulheres rurais nos territórios.

As funções dos NEDETs foram definidas na Chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 para cumprir os seguintes objetivos:

- a. Produzir diagnóstico do Colegiado Territorial quanto ao funcionamento, composição, agenda e participação das mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais;
- b. Fortalecer os Colegiados Territoriais por ações de assessoria técnica que qualifiquem a organização e funcionamento das instâncias colegiadas;
- c. Avaliar os projetos financiados via Proinf;
- d. Analisar a implementação da matriz de gestão territorial do Plano Safra;
- e. Avaliar a matriz do Programa Territórios da Cidadania;
- f. Qualificar no Colegiado Territorial a metodologia de planejamento para matriz de gestão territorial do Plano Safra orientado pelo PTDRS, Plano Territorial de Cadeias Produtivas e Plano Safra Territoriais; e
- g. Estabelecer instrumentos de acompanhamento dos projetos de inclusão produtiva, a partir dos financiamentos via Proinf, Pronaf, e ações de ATER, organização produtiva de Mulheres Rurais, PAA e PNAE.

A assessoria territorial executada pelos NEDETs, no período de 2014 a 2016, alcançou as quatro áreas de resultado do Pronat com o propósito de diagnosticar e aprimorar as ações do Programa, estabelecendo um elo entre o produto empírico do desenvolvimento rural sob a abordagem territorial e a produção científica.

Narrados os fundamentos, a estrutura e os ajustes estratégicos adotados na implementação do Pronat, é dado o momento de evidenciar os objetivos da pesquisa e explorar os efeitos da investigação. Para tanto, o próximo título discute o processo operacional do Proinf e anuncia os resultados executivos da Ação.

4. O PROINF: DO MARCO REGULATÓRIO À EXECUÇÃO

Do Condão Participativo à Talinga Jurídica é uma paráfrase de Do Poder Participativo à Amarra Jurídica. Ao evocar para discussão a característica participativa da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais e o marco legal, que “amarra” a execução orçamentária pública no Brasil, propôs-se o objetivo de analisar a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob perspectiva do marco legal vigente.

Para cumprir apropriadamente o objetivo de pesquisa, optou-se por agrupar a organização das informações primárias e secundárias em seções distintas. Este capítulo descerra a apresentação de resultados explorando o marco legal vigente para execução de transferências da União, o processo operacional do Proinf, os atos administrativos que orientam a disponibilização de recursos da Ação, e ilustra o panorama situacional da execução dos projetos financiados via Proinf e a expressão dos recursos disponibilizados no período de 2003 a 2017.

Para reconhecer os objetivos da pesquisa em um ambiente conexo às “amarras” jurídicas e à participação social, optou-se por inverter o convite na epígrafe desta dissertação, considerando que a primeira etapa da execução do Proinf é a elaboração do plano orçamentário, que é estritamente definido sob a perspectiva do marco legal vigente.

A exposição regulamentar apresentada a seguir está organizada propositalmente na forma rígida de transcrição, considerando a referência de Meireles (2006) de “que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei”.

4.1 Da Talinga Jurídica: A Operacionalização de Transferências da União

O Artigo 37 da Constituição Federal determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Segundo Meirelles (2006, p. 87),

a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Acatando o princípio da legalidade, a Administração Pública estrutura a execução descentralizada sobre um pressuposto legal de normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais que, articuladas hierarquicamente, regulam os atos dos agentes públicos. Reconhecendo a condição de império estabelecida pelo princípio da legalidade, é fundamental apresentar as normas que outorgam as transferências de recursos via Proinf.

Desde o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, normas de descentralização dispõem sobre a organização da Administração nos termos expressos no Art. 10:

A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

(...)

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Para a execução descentralizada, a Administração se sustenta em uma teia jurídica que dá efeito às transferências. O inciso XVII do art. 22 da Constituição Federal determina de competência privativa da União legislar sobre

normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, anunciada como Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 25 define “por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou capital a outro ente da Federação, a título de cooperação,

auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, art. 12, § 6º define que

são Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal,

a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Aponta-se que convênio ou contrato de repasse são os instrumentos administrativos que ajustam a transferência de recursos da Administração Pública Federal para ente federado ou entidade privada sem fins lucrativos.

A Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, define, em seu Art. 103, que

o ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato de repasse, bem como assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e não se confunde com as liberações financeiras de recursos, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

O Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, e suas alterações dadas em 2008, 2011, 2013 e 2016, qualificam convênio e contrato de repasse no art. 1º, § 1º, conforme expresso nos incisos transcritos I e II.

I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II – contrato de repasse – instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal,

que atua como mandatário da União (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013).

Mantendo os encargos determinados no Decreto 6.170/2007 faz-se oportuno registrar a determinação dos Artigos 10, 13 e 18 como parte essencial para interpretar a estrutura reguladora de transferências de recursos da União.

Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas decorrentes da celebração de convênios serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, e, no caso de contratos de repasse, exclusivamente por instituição financeira federal (Redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016).

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores – Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008).

Art. 18. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU editarão ato conjunto para dispor sobre a execução do disposto neste Decreto (Redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016).

Parágrafo único. O ato conjunto previsto no caput poderá dispor sobre regime de procedimento específico de celebração, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas para os convênios e os contratos de repasse, de acordo com faixas de valores predeterminadas (Redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016).

Descrita a fonte normativa das transferências voluntárias é indispensável apresentar as condições estabelecidas para o acesso a recursos da União, ou seja, a regulação de financiamento via Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços.

No cumprimento do disposto no art. 18 do Decreto 6.170/2007, a Portaria Interministerial nº424, de 30 de dezembro de 2016, e suas alterações, regula no art. 1º nos seguintes termos:

(...) os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

(...)

§ 2º A descentralização da execução por meio dos instrumentos dispostos nesta Portaria, somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas e operacionais para executá-lo.

§ 3º Os critérios para avaliação das condições técnicas e operacionais para execução, previstos no § 2º deste artigo, serão objeto de regulamentação por meio de instrução normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A Portaria Interministerial nº 424 determina, nos art. 15 e 16, que a apresentação de proposta à União está vinculada ao cadastramento do conveniente no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

Art. 15. Para apresentar proposta de trabalho, o interessado deverá estar cadastrado no SICONV.

Art. 16. O proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar os instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema.

Acompanhando os anúncios da Portaria 424/2016 registra-se a obrigação de contrapartida, definida anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentária em percentuais e condições a serem aportados pelo conveniente, calculada sobre o valor global da proposta.

Encerra-se esta seção com um grifo à multicitada Portaria, “Art. 1º § 3º Os critérios para avaliação das condições técnicas e operacionais para execução, previstos no § 2º deste artigo, serão objeto de regulamentação por meio de instrução normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”, para certificar a Talinga Jurídica na execução das transferências da União, que configurada em uma estrutura regulamentar extensa, não dispõe de instrumento que permita a participação social, vinculando aos entes públicos competência exclusiva do processo executivo do orçamento.

4.2 Do Condão Participativo e a Execução do Proinf

A arquitetura estratégica do Pronat evidencia a participação social como característica essencial das iniciativas públicas para o desenvolvimento rural sob a abordagem territorial. Neste cenário, o Proinf marca-se pela materialização da participação em infraestrutura rural nos territórios.

O apoio prestado pela SDT/MDA, nesta linha de ação, consiste em financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação da infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar esse setor produtivo e a assegurar sustentação ao seu

desenvolvimento em seu aspecto mais amplo, além dos assentamentos da reforma agrária. As prioridades de investimento são os territórios rurais, **sendo os projetos aprovados nos Colegiados Territoriais**, tendo como proponentes as instituições públicas, municipais ou estaduais, e as organizações da sociedade civil, de modo a assegurar as contrapartidas financeiras e materiais necessárias à viabilização de tais projetos (BRASIL, 2010, p. 123). (Grifamos)

A execução do Proinf foi estruturada na parceria com os colegiados territoriais, que ao definir os eixos estratégicos para o desenvolvimento rural sustentável dos territórios no PTDRS construiriam o subsídio para elaborar projetos com representação das demandas de infraestrutura e serviços da agricultura familiar nos territórios. De acordo com a Resolução nº 37 do CONDRAF, que redefine o alcance do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais para o desenho territorial, o Plano faz a referência dos investimentos territoriais.

Art. 1º Estabelecer que a linha de ação do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais passe a atuar como suporte ao desenvolvimento de territórios rurais, contribuindo com as necessidades de investimento público, integrando as ações de associativismo, comercialização e capacitação, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural, a ser construído com a participação das organizações sociais e dos governos locais

As demandas territoriais, traduzidas em propostas técnicas pelos colegiados, convertiam-se em peças de acesso aos recursos de investimento disponibilizados via Proinf para o financiamento de obras e aquisição de máquinas e equipamentos com o propósito de oferecer condições aos agricultores familiares de produzir e comercializar seus produtos. A esse respeito, Echeverri (2009, p.25), considera que

os processos de planejamento, os processos de visão, de definição de eixos estratégicos, definição de enfoques de ação e prática das mesmas, definição de soluções, definição de projetos, formam parte de um processo estruturado, utilizado no caso do Brasil, e que determina finalmente uma forma de trabalho nos territórios. Nas documentações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial se pode ver, genericamente, o conjunto de materiais de enorme interesse sobre esta parte do processo, que chamaria o processo técnico de apoio. Foi uma nova forma que não substitui ou elimina os elementos técnicos da gestão, mas os complementa de uma maneira que permite que tanto a parte técnica quanto os componentes políticos desta gestão social, alcancem resultados eficientes.

Considerando o cenário territorial, ao longo dos anos, a apresentação de propostas para acesso a recursos de investimento via Proinf responde a um conjunto de exigências operacionais, admitindo ajustes circunstanciais no percurso de execução da Ação, conforme alterações no marco legal ou nas estratégias do órgão gestor.

Anualmente o órgão gestor publica instrumentos, nas configurações de manual operacional, chamamento ou chamada pública, com os critérios de acesso e os recursos disponíveis. Para evidenciar o contorno da participação social é essencial recuperar a descrição do processo operacional do Proinf e as competências neste percurso.

Conforme destaque no Quadro 2, observa-se que compete ao colegiado territorial uma etapa intermediária, posterior à limitação orçamentária e à definição dos objetos financiáveis, e antecedente à apreciação do pleito, celebração e execução do contrato.

Quadro 2: Processo Operacional do Proinf

Atividade	Competência
Elaboração do plano orçamentário	Gestor Federal
Definição dos objetos financiáveis e critérios de acesso aos recursos disponíveis	
Publicação do instrumento de orientação para apresentação de pleitos	
Decisão da proposta de investimento ao território	Colegiado Territorial
Apreciação, aprovação ou rejeição dos pleitos remetidos ao órgão gestor	Analistas do Proinf
Celebração do contrato pela mandatária da União	Agente Financeiro
Execução do projeto pelo conveniente	Gestor Municipal ou Estadual

Fonte: RAMOS, 2018

Sob a égide da participação, no período de 2004 a 2015, o colegiado recebe a competência de apresentar, em ordem de prioridade, um conjunto de propostas com as demandas territoriais para financiamento via Proinf. Neste período a anuência do colegiado condicionava a aprovação da proposta pela equipe técnica do órgão gestor. Contudo, em 2016, a Nota nº 00104/2016/CONJUR-MDA/CGU/AGU provocou uma reestruturação na operacionalização da Ação para conformar os instrumentos do Proinf à talinga jurídica.

10. Dessa maneira, a intervenção da SDT ocorre em momento posterior à seleção realizada pelos Colegiados, ou seja, o universo de propostas submetidas à apreciação da SDT estará limitado necessariamente às propostas selecionadas e aprovadas pelos Colegiados.

11. Ainda que se suscite a existência do caráter concorrencial no âmbito do Colegiado, repise-se, o processo de análise e pontuação das propostas será feito por institucionalidade estranha à Administração concedente. Ora,

o processo de seleção (compreendendo a análise e julgamento de propostas) deve ficar a cargo do concedente; este sim jungido a regime publicístico próprio, aparelhado de servidores públicos, outrossim submetidos a regime jurídico próprio, com todos os poderes e deveres inerentes ao desempenho do cargo e das funções públicas. **O MDA, enquanto concedente e titular dos recursos públicos, é quem deve protagonizar o processo seletivo, não podendo figurar como mero chancelador da seleção levada a efeito pelo Colegiado.** (Grifamos)

Diante do fustigo legal, a gestão do Proinf, no empenho de preservar os fundamentos que deram origem às iniciativas de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial, mesmo que de forma modesta, e acolher a participação social nas chamadas publicadas, no ano de 2016, atribuiu ao colegiado a competência de “discutir e definir as prioridades do território para concepção e encaminhamento de propostas ao Proinf” (BRASIL, 2016, p. 8). Neste contexto, ao colegiado permite-se deliberar sobre a demanda do território, contudo, não condiciona a análise e aprovação do pleito ao juízo territorial.

Contemporâneo à Nota citada, o revés político no executivo federal dá efeito à interrupção da participação social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços, que nos exercícios de 2017 e 2018 não atribui ao colegiado uma mera consulta à demanda territorial.

Neste cenário, é possível inferir que o confronto entre a égide participativa do Proinf e o marco legal vigente é uma batalha injusta, considerando que a Administração Pública sob o império da lei torna a participação “refém” do arbítrio do agente político.

Os pilares da Constituição Cidadã não sustentam na particularidade a gestão social das políticas públicas. Ato administrativo como o Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e a Lei 11.326, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, oferecem subsídios legais à participação, mas um ato administrativo traz na origem a possibilidade de revogação por razões de oportunidade e conveniência.

4.3 Dos Investimentos do Proinf: Um Panorama Situacional

O acesso a recursos do Proinf, como narrado nas seções antecedentes, é vinculado às condições estabelecidas em instrumentos publicados pelo órgão gestor, a cada exercício fiscal, que descrevem os objetos financiáveis, o valor disponível e os bens passivos de aquisição com recursos da Ação de Apoio à Infraestrutura e Serviços em Territórios.

No propósito de atender ao objetivo de pesquisa, de elaborar um panorama situacional da execução dos projetos financiados via Proinf, e ampliar ao leitor a faculdade de observação dos recursos disponibilizados, esta seção é dedicada a caracterizar em números, o volume de recurso e qualificação dos objetos financiados nos contratos celebrados no período de 2003 a 2017.

Neste sentido, o Quadro 3 apresenta os investimentos anuais da Ação, sob a ótica regional, considerando as variáveis número de projetos contratados e o valor investido no período de 2003 a 2017.

Para ilustrar as informações apresentadas no Quadro 3, a Figura 5 representa o coeficiente regional dos investimentos financiados via Ação de Apoio a Infraestrutura e Serviços, a partir do somatório nacional de R\$ 1.749.400.851,76. Observa-se que mais de um terço dos investimentos foram direcionados para o Nordeste. As regiões Nordeste e Sul acomodam, juntas, uma fração superior a 65% dos recursos investidos no universo nacional.

Adotando a matriz que deu origem ao Quadro 3, o Gráfico 2 desenha a execução orçamentária do Proinf relativa ao recurso global disponibilizado no período de 2003 a 2017.

Do geral ao particular, considerando o volume de 7.316 projetos registrados em 243 territórios rurais, optou-se por organizar as informações territoriais em imagens, considerando o volume de informações, em número e recurso, disponibilizado por território.

Acompanhando o contorno territorial a Figura 7 ilustra um retrato territorial dos financiamentos do Proinf, certificando as informações do Quadro 3. Aplicando um

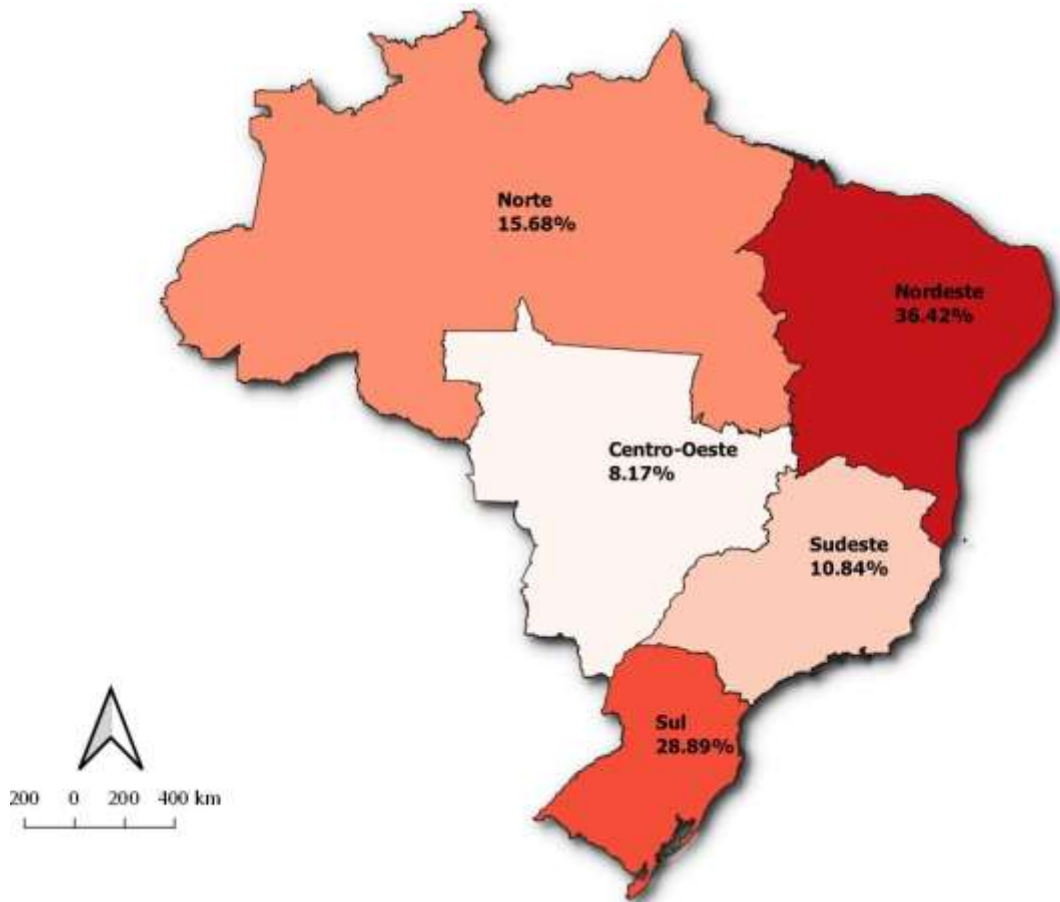
destaque aos territórios da região Sul, observa-se uma representação expressiva de territórios com mais de 50 Projetos, um efeito manifesto da relação de 3.059 projetos nos 40 territórios da região.

Quadro 3: Expressão Regional do Proinf 2003 - 2017

Ano	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul	
	Nº de Projetos	Valor Repasse	Nº de Projetos	Valor Repasse	Nº de Projetos	Valor Repasse	Nº de Projetos	Valor Repasse	Nº de Projetos	Valor Repasse
2003	58	R\$ 3.353.729,24	107	R\$ 25.307.565,30	54	R\$ 6.698.302,65	58	R\$ 6.726.069,85	58	R\$ 8.841.099,48
2004	42	R\$ 6.365.038,44	119	R\$ 20.284.412,62	65	R\$ 12.055.366,16	55	R\$ 7.684.871,26	168	R\$ 12.059.463,37
2005	75	R\$ 3.851.090,71	161	R\$ 18.876.957,91	96	R\$ 9.415.332,92	94	R\$ 7.470.070,12	297	R\$ 25.022.860,97
2006	64	R\$ 8.862.830,32	190	R\$ 29.006.236,71	90	R\$ 19.161.477,19	103	R\$ 9.774.346,02	324	R\$ 24.242.220,65
2007	67	R\$ 14.874.010,00	166	R\$ 69.500.328,45	134	R\$ 24.699.581,70	123	R\$ 16.033.597,57	377	R\$ 36.229.580,72
2008	31	R\$ 5.451.060,00	59	R\$ 16.647.989,00	69	R\$ 20.443.336,00	59	R\$ 10.991.491,00	166	R\$ 23.998.101,00
2009	59	R\$ 13.018.941,51	107	R\$ 95.025.433,71	92	R\$ 33.407.375,26	74	R\$ 17.395.530,03	210	R\$ 34.499.292,58
2010	52	R\$ 17.765.821,66	104	R\$ 36.430.638,03	93	R\$ 23.121.262,98	92	R\$ 16.860.032,74	326	R\$ 52.160.543,70
2011	17	R\$ 6.974.278,00	75	R\$ 64.872.854,78	41	R\$ 22.442.628,37	63	R\$ 14.942.122,65	139	R\$ 30.975.684,31
2012	35	R\$ 7.454.974,00	143	R\$ 88.047.295,52	82	R\$ 34.834.842,90	48	R\$ 14.611.677,26	233	R\$ 65.438.034,52
2013	29	R\$ 16.690.046,77	90	R\$ 54.558.011,05	80	R\$ 30.780.462,95	75	R\$ 19.977.559,26	315	R\$ 94.844.446,00
2014	39	R\$ 14.295.916,36	143	R\$ 59.074.805,10	66	R\$ 18.772.848,10	98	R\$ 22.164.487,64	226	R\$ 48.678.714,75
2015	13	R\$ 3.742.317,66	69	R\$ 26.425.429,74	34	R\$ 12.328.262,50	35	R\$ 12.419.136,36	94	R\$ 28.648.365,01
2016	25	R\$ 20.101.211,00	65	R\$ 33.028.735,12	27	R\$ 6.020.000,00	43	R\$ 11.726.636,38	118	R\$ 19.115.778,17
2017	-	-	-	-	2	R\$ 200.000,00	8	R\$ 800.000,00	8	R\$ 800.000,00
Total	606	R\$ 142.801.265,67	1.598	R\$ 637.086.693,04	1.025	R\$ 274.381.079,68	1.028	R\$ 189.577.628,14	3.059	R\$ 505.554.185,23

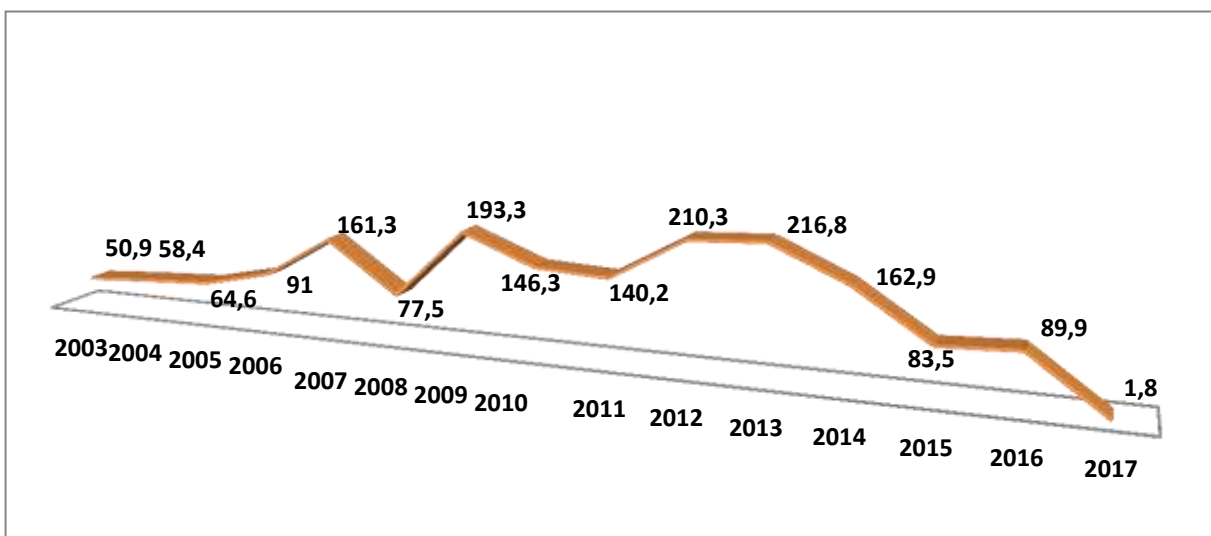
Fonte dos dados básicos: CAIXA Junho/2018. Org.RAMOS, 2018

Figura 5: Coeficiente Regional dos Investimentos do Proinf 2003 - 2017



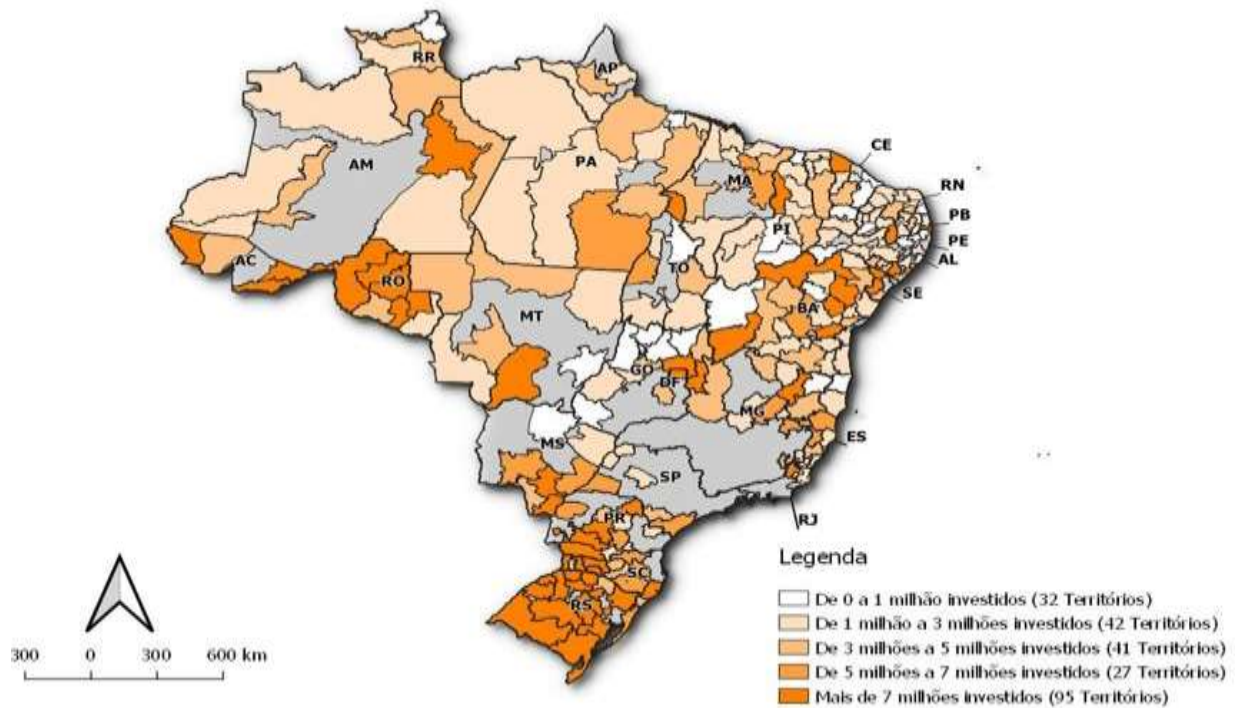
Fonte dos dados básicos: CAIXA Junho/2018. Arte: Danyel Carvalho

Gráfico 2: Evolução Histórica dos Recursos Disponibilizados via Proinf (em milhões de reais)



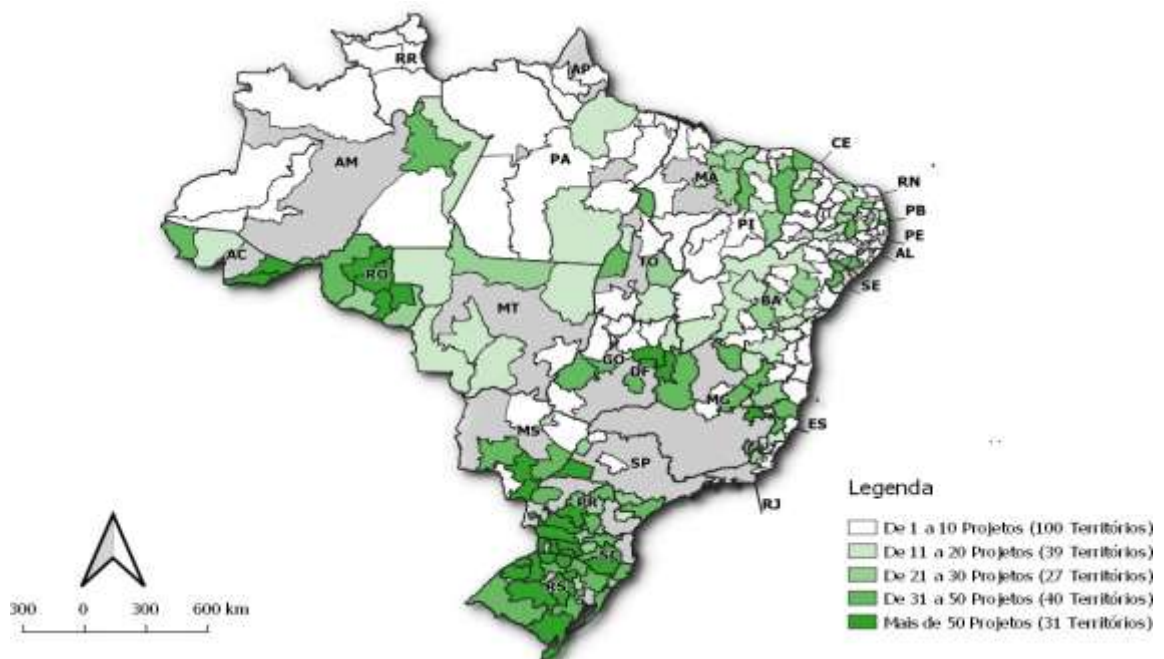
Fonte dos dados básicos: CAIXA Junho/2018. Org.RAMOS, 2018

Figura 6: Panorama Territorial dos Investimentos do Proinf 2003 - 2017



Fonte dos dados básicos: CAIXA Junho/2018. Arte: Danyel Carvalho.

Figura 7: Panorama Territorial dos Projetos Financiados 2003 - 2017

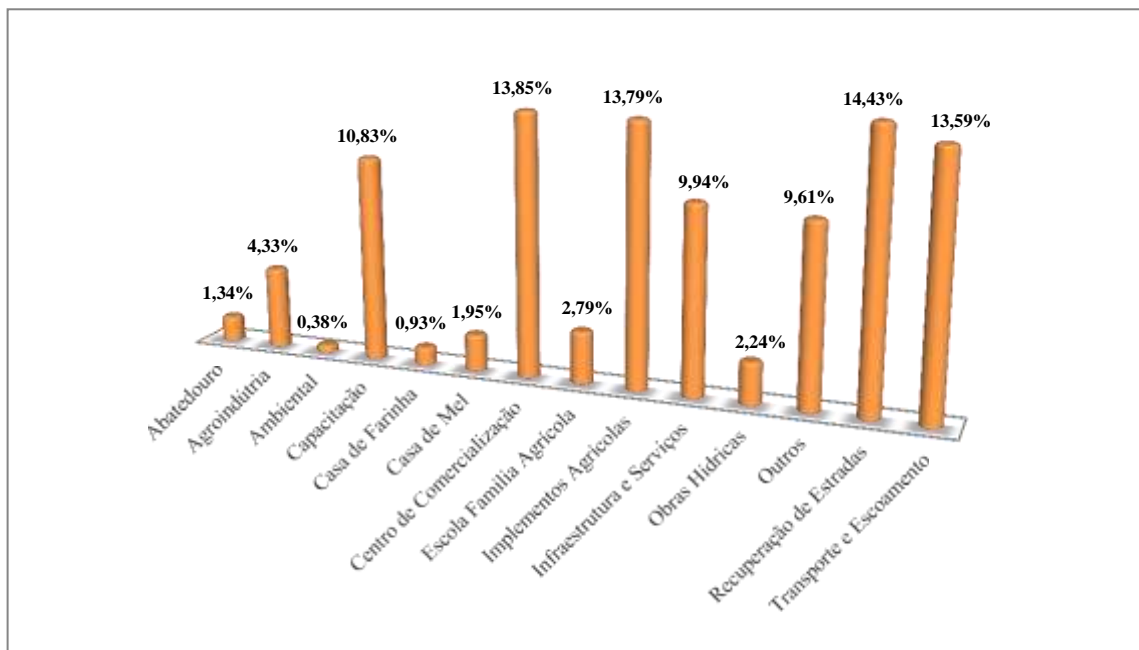


Fonte de dados básico: CAIXA Junho/2018. Arte: Danyel Carvalho.

No cenário da variável projeto e considerando a definição dos objetos financiáveis, atividade de competência do gestor da Ação, para encerrar a exposição de resultados da execução do Proinf, o Gráfico 3 caracteriza o quadro nacional com relação aos objetos financiados.

Observando o Gráfico 3, é possível inferir que 55,66% dos investimentos do Proinf estão acomodados sob os objetos de centros de comercialização, implementos agrícolas, recuperação de estradas e transporte e escoamento da produção. Em uma análise da matriz de dados que originou o gráfico observa-se que o financiamento de centros de comercialização se concentram na primeira década de execução do Proinf, e que a partir do ano de 2011, com a advento do Acórdão 1.554/2011 que questionou a execução da Ação no que se refere ao uso dos bens por associações e cooperativas, os objetos financiados passam a concentrar nas categorias de recuperação de estradas e de transporte e escoamento da produção.

Gráfico 3: Dos Objetos financiados via Proinf 2003 – 2017



Fonte de dados básicos: CAIXA Junho/2018. Org.RAMOS, 2018

Diante dos resultados da execução do Proinf no período de 2003 a 2017 e das análises dispostas, encerra-se a apresentação dos resultados de dados secundários para oferecer o produto da investigação direta realizada.

Finda a apresentação dos dados numéricos relativos à execução do Proinf no período de 2003 a 2017, o título seguinte centra-se na pesquisa qualitativa, no exercício de responder as questões que permeiam os objetivos da dissertação.

5. A PARTICIPAÇÃO DOS AGENÇES SOCIAIS NA EXECUÇÃO DO PROINF: ALCANCE E LIMITAÇÕES

Descrito o processo operacional do Proinf e apresentado o panorama da execução dos projetos financiados no âmbito do Programa, é dado o momento de responder as interrogações: Como ocorre, de fato, a participação da sociedade no processo operacional da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços? Qual a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente?

Fundamentados nos argumentos que originaram a pesquisa, os resultados apresentados neste capítulo são consequência das entrevistas realizadas, e têm por objetivo analisar a capacidade de intervenção social na trajetória completa do processo executivo do Proinf, considerando que não há instrumento regulamentar que assegure à sociedade interferir nas etapas caracterizadas que, pelo marco legal vigente, são de competência exclusiva de entidades públicas.

A apresentação dos resultados é precedida por uma apresentação do percurso metodológico e operacional que envolveu não apenas a realização das entrevistas, mas também as demais etapas desenvolvidas para elaboração do conjunto da dissertação.

5.1 Da Metodologia e Operacionalização

Alcançar o objetivo de pesquisa é produto de uma organização rigorosa da metodologia que orienta o trabalho de investigação.

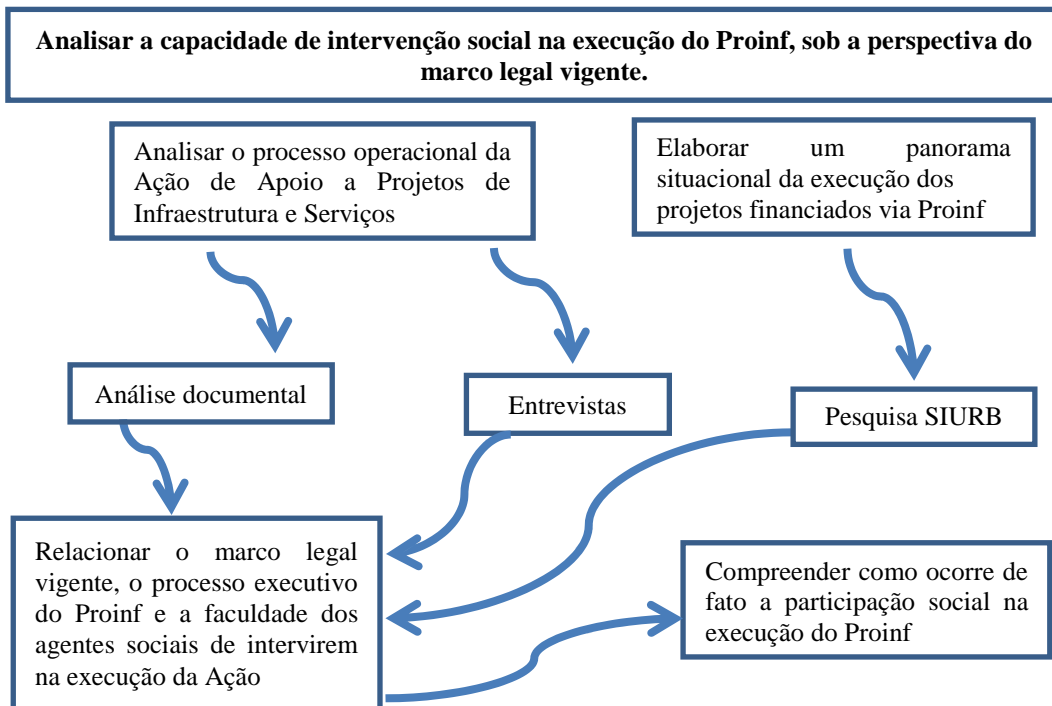
Para Soriano (2004, p. 24),

a pesquisa científica se propõe a dar resposta aos problemas relevantes que o homem se coloca e fazer descobertas significativas que aumentem sua bagagem de conhecimento. Mas, para os resultados serem consistentes e confiáveis, eles devem ser obtidos por um processo que requer a concatenação lógica de uma série de subprocessos específicos.

Acompanhando a narrativa de Soriano, no que se refere ao processo de execução, a pesquisa foi estruturada de forma documental e direta. Combinando os objetivos e

as etapas de execução da pesquisa, adotou-se um diagrama operacional que ilustra o vínculo de cada atividade com os objetivos específicos para alcançar o objetivo geral, conforme representado na Figura 8.

Figura 8: Diagrama Operacional da Dissertação



Fonte: RAMOS, 2017

De acordo com Soriano (2004, p. 273),

sobre um mesmo problema social podem existir diferentes pontos de vista que orientarão a apropriação teórica da realidade concreta. Isso é, há maneiras de se abordar um objeto de estudo, dependendo das concepções a respeito da realidade geral e do problema em particular.

A afirmação de Soriano e a representação metodológica no Diagrama Operacional nortearam o registro das atividades desenvolvidas e o processo adotado para organizar as informações coletadas, apresentar e analisar os resultados.

No que se refere à análise documental, a investigação ocorreu a partir da leitura dos documentos institucionais que fundamentaram a instalação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial em 2004 e regulamentaram suas ações quanto à implementação de políticas públicas. O acervo investigado incluiu publicações que descrevem o Pronat e suas Ações e manuais de operacionalização do Proinf. Além

disso, houve acesso a sistemas públicos de informação orçamentária em sítios oficiais na rede mundial de computadores e consulta ao endereço eletrônico da presidência da república para estudo da legislação vigente.

Considerando que os objetivos da pesquisa invocam uma análise do processo operacional do Proinf, que é executado conforme normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais que regulam de forma universal a execução de transferências da União, optou-se por uma investigação nacional no que se refere aos dados secundários. Registra-se que na execução da atividade de pesquisa no SIURB, descrita na primeira etapa de execução, houve um ajuste no canal de acesso à informação dos projetos executados via Proinf, e os dados foram obtidos por intermédio de contato com a unidade responsável pela gestão da informação, que gera relatórios executivos a partir do SIURB.

Para organizar a investigação direta, Soriano (2004, p. 143), orienta configurar um processo que interrogue “como, por meio de quê e com quê”, expressando respectivamente o método, a técnica e os instrumentos adotados para coleta de informações. Admitindo esta indicação, para auferir informações primárias os recursos metodológicos empregados representam método – amostragem seletiva de fontes-chave, conforme informantes caracterizados na segunda etapa da pesquisa; técnica – entrevista semiestruturada e dirigida; e os instrumentos de registro – caderno de anotações e gravador. Destaca-se que para a definição da amostra, sob a perspectiva de uma amostragem seletiva de fontes-chave, adotou-se a amostragem não-probabilística – intencional ou seletiva, considerando que as características e experiência dos informantes-chave no processo de implementação e execução do Proinf os qualificam a oferecer informações consistentes para alcançar os objetivos da investigação.

De acordo com Soriano (2004, p. 241), “é preciso atentar especialmente para o modo de se analisar a informação, pois é possível que, mesmo havendo suficientes dados disponíveis, a análise impeça a concretização dos objetivos gerais e particulares da pesquisa”. Assim, a organização das informações coletadas ocorreu a partir de análises descritiva – uma análise individual dos resultados quantitativos e qualitativos; e dinâmica – uma análise combinada das respostas de cada entrevista.

A etapa de execução direta da pesquisa foi realizada por três canais de entrevistas: presencial, telefone e software de comunicação de vídeo pela rede mundial de computadores (Skype). Todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento (Apêndice I) e as entrevistas seguiram roteiro semiestruturado específico para cada categoria de função do informante (Apêndices II a IV). Registra-se que no caso da informante 13, considerando sua função de consultora jurídica, optou-se por uma questão orientadora sobre qual o impacto do marco legal na operacionalização do Pronat.

Quadro 4: Caracterização dos Entrevistados

Entrevistado	Formação	Função	Experiência com Abordagem Territorial	Período de Atuação no Programa	Canal de Entrevista
Informante 1	Agronomia/ Mestrado em Administração	Gestor MDA	Parte da equipe de implantação do Programa	12 anos	Skype
Informante 2	Especialização em Gestão Pública	Gestor MDA	Assessor territorial em UF, anterior ao cargo de Gestor	4 anos	Skype
Informante 3	Fonoaudiologia	Gestora MDA	A partir do exercício na função	2 anos	Skype
Informante 4	Ciências Econômicas	Gestor MDA	A partir do exercício na função	1 ano	Skype
Informante 5	Ciências Econômicas	Gestora MDA e Atual	Parte da equipe de implantação do Programa	15 anos	Presencial
Informante 6	Ciências Econômicas	Gestor Atual	A partir do exercício na função	7 meses	Presencial
Informante 7	Ciências Econômicas	Analista Proinf	A partir do exercício na função	10 anos	Presencial
Informante 8	Administração	Analista Proinf	A partir do exercício na função	8 anos	Presencial
Informante 9	Ciências Econômicas	Analista Proinf	A partir do exercício na função	6 anos	Presencial
Informante 10	Especialização em Gestão Pública	Analista Proinf	A partir do exercício na função	5 anos	Presencial
Informante 11	Graduação	Membro do Colegiado	A partir do exercício na função	4 anos	Telefone
Informante 12	Administração	Membro do Colegiado	A partir do exercício na função	3 anos	Telefone
Informante 13	Direito	Consultora Jurídica	A partir do exercício na função	3 anos	Presencial

Fonte: RAMOS, 2018.

Conquanto no planejamento das entrevistas construiu-se instrumento com questões que permitissem apontar respostas às interrogações da pesquisa, na realização da atividade, invariavelmente, as informações foram apresentadas a partir de fala espontânea, com intervenções pontuais para elucidar tema ausente no discurso do informante.

As funções dos entrevistados, identificados no Quadro 4, têm as seguintes definições: Gestor MDA refere-se aos que exerceram cargos comissionados de coordenação geral do Proinf no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário; Gestor Atual qualifica o responsável pela coordenação geral do Proinf na data da entrevista; Gestora MDA e Atual refere-se a servidora de carreira que ocupa o cargo de coordenação do Proinf desde a implantação do Ação; Analista Proinf representa servidores de carreira nomeados no MDA, que desempenham atividades de análise e acompanhamento de projetos na coordenação responsável pela execução do Proinf; Membro do Colegiado é o representante eleito para compor o colegiado territorial; Consultora Jurídica é a técnica contratada por Termo de Cooperação Técnica entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) e a Sead para prestação de serviços de consultoria jurídica.

5.2 Dos Resultados

Apresentados o processo de investigação direta e a caracterização dos informantes é fundamental realçar como efeito afirmativo das entrevistas realizadas que do conjunto de gestores no cargo de coordenador geral do Proinf, nos 15 anos de execução da Ação, apenas o primeiro e o que ocupou o cargo por período inferior a um ano em 2016, não foram entrevistados. Contudo, paradoxal ao grupo de gestores informantes, o grupo de membros do colegiado alcançou um conjunto binário de informantes, que se justifica na inatividade, em geral, dos colegiados territoriais, consequência da reconfiguração, a partir de 2016, no processo executivo do Pronat, que não certifica o Colegiado como “instância de planejamento, gestão e controle social das ações implementadas no âmbito do Programa” (BRASIL, 2010, p. 123).

Da inscrição anterior, é possível observar vínculo direto às interrogações descritas na introdução deste capítulo, considerando que após a recomposição do quadro de gestores do órgão que executa o Proinf a partir de 2016, se encerrou a participação da sociedade na operacionalização da Ação. Por que isso ocorre? Porque a capacidade da sociedade de intervir na execução do Proinf está atrelada à iniciativa do gestor público em exercício, que conforme marco legal vigente para a execução de transferências da União tem a competência de definir os critérios de acesso aos recursos de infraestrutura disponibilizados para os Territórios Rurais.

Admitindo a talinga jurídica no percurso executivo do orçamento brasileiro, o Quadro 5 evidencia a análise dos informantes, sob o recorte de dois temas fundamentais para alcançar os objetivos de pesquisa: a capacidade da sociedade de participar e intervir da sociedade na execução do Proinf.

Quadro 5: Dos Temas Chave Evocados pelos Entrevistados

Entrevistado	Tema	
	Capacidade de intervenção social sob a perspectiva do marco legal	Participação social pós contratação da proposta
Informante 1	Enquanto não houver participação na destinação do recurso a participação não será efetiva.	Complicada porque depende do conveniente
Informante 2	O gestor determina qual a cota de participação; o orçamento não é democratizado	Dependente do executor do projeto
Informante 3	Burocratizada, restrita na definição do projeto do Proinf	Atuação limitada aos órgãos públicos locais
Informante 4	O colegiado definia as propostas para análise	Vigilância da comunidade
Informante 5	Limitada pela legislação ao momento da escolha da proposta do Proinf	Havia termo de gestão compartilhada e o colegiado participava do processo, depois do acórdão 1554/2011 não é possível
Informante 6	Sem condição de comparar; quando assumiu a função não havia participação do colegiado no processo	Responsabilidade do conveniente
Informante 7	A concepção do Programa é muito mais avançada que a legislação; houve entraves à participação	O território não acompanha
Informante 8	Apenas na discussão do Proinf	Nenhuma
Informante 9	O interesse do Programa vai ao encontro da lei vigente	Uma vez contratado, cabe à CAIXA gerenciar a execução
Informante 10	O território dizia as propostas do seu interesse	O colegiado não faz acompanhamento
Informante 11	Deixou a desejar, a lei sempre dificulta	O poder de decisão é restrito
Informante 12	O Colegiado acompanhava, mas não tinha condição de interferir	O Colegiado não tinha o papel de assumir a execução
Informante 13	O Território não nasceu para o direito, não tem capacidade jurídica	O Colegiado não tem competência administrativa para fiscalizar

Fonte: RAMOS, 2018.

Diante das inferências representadas no Quadro 5 é possível observar, ao convergir os temas no contorno da intervenção e participação social, que a expressão dos informantes responde a uma indagação da pesquisa: se a capacidade de intervenção social alcança a trajetória completa do processo executivo do Proinf. A resposta é negativa.

No parâmetro individual de análise sublinha-se a caracterização do processo de execução do Proinf sob a narração histórica dos informantes 1 e 5, membros da equipe que implantou o Pronat, destacando que dos seis gestores entrevistados, metade adquiriu experiência sobre a abordagem territorial após assumirem a coordenação geral da Ação. É sob essa perspectiva que evocar individualmente a fala desses informantes faz-se essencial para perceber a concepção e a execução do Pronat e do Proinf.

No processo de implantação do Pronat, o Informante 1 ocupou a função de planejamento e gestão orçamentária na SDT/MDA e descreveu particularidades da concepção do Programa no contexto de um sonho que previa 15 anos de intervenção estatal. Aplicando investimento inicial em assessoria técnica, instalações físicas, equipamentos de expediente e veículos, a concepção do Programa sonhava que estes investimentos permitiriam aos Colegiados alcançarem autonomia e em 45 anos resultaria em 500 Territórios construindo o desenvolvimento rural sustentável no Brasil, “um programa com início, meio e fim”, evidenciando o capital social, o associativismo e o cooperativismo como estratégia de inserção da agricultura familiar no mercado.

Servidor de Empresa pública de assistência técnica e extensão rural, o informante avalia que o Pronat inovou no rural com uma proposta de desenvolvimento que ultrapassava a visão instrumental de obras e máquinas; “o investimento sozinho não resolve, não resolveu em lugar nenhum do mundo”, diz o informante para destacar que o Pronat foi construído sob a compreensão de que o desenvolvimento é processual e a participação social na definição dos projetos do Proinf representa a conexão dos agente locais no processo; “desenvolvimento não é obra, não é máquina, bem; é gente. É gente decidindo que obra, aonde, pra quê e como”.

Em 2011 o Informante 1 assumiu a coordenação geral do Proinf e no que se refere à especificidade da participação social na execução da Ação é imprescindível fazer registro literal do seu depoimento.

O marco legal interfere. Não há mecanismo realmente de participação social na destinação do recurso. Se não houver forma de participação efetiva na destinação do recurso é muito complicado. Se esse país quiser ter participação social, o marco legal tem que mudar obrigatoriamente.

Das considerações finais do Informante 1 é indispensável marcar o relato de que se sente orgulhoso de ter participado da implementação do Pronat, afirmando que houve participação e que além dos impedimentos legais é essencial a quantidade e qualidade dos atores sociais, o que se pretendia com os investimentos em formação do capital social do território; e encerra lamentando que a partir de 2016 o Proinf passou a ser instrumental.

Acompanhando a perspectiva da apresentação de resultados sob o relato dos gestores que acompanharam o processo de implantação do Pronat, a Informante 5, que ocupa o cargo de coordenadora desde o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, inicia a fala com a expressão: “o Proinf já existia”; e segue relatando que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural definia os investimentos em infraestrutura rural para os municípios e que a partir da nova abordagem se perdeu o histórico desses conselhos. A crítica que a Informante 5 faz sobre a abordagem territorial é que “não teve um marco legal”, acrescentando que em várias situações o técnico percebe a importância da proposta para o território e não tem base legal que permite aprovar o pleito.

Da história do Pronat, a Informante 5 narra que nos primeiros anos do Programa havia um instrumento nomeado Termo de Gestão Compartilhada, que definia competências aos Colegiados de acompanhamento da execução do projeto e gestão compartilhada do empreendimento pelo ente público executor do projeto e as organizações de agricultores familiares beneficiários. Com o advento do Acórdão 1.554/2011 esta possibilidade foi extinta, considerando o entendimento do Tribunal de Contas da União de que esse procedimento caracteriza transferência de recurso público para entidades privadas. De certa forma, esse instrumento (Termo de Gestão Compartilhada) assegurava a participação da sociedade e viabilizava a

manutenção e operacionalização do empreendimento para garantir a finalidade do projeto.

Nas suas considerações finais a Informante 5 avalia que o Programa “foi muito bom até uns quatro anos atrás”. A redução do recurso disponível limitou a capacidade de investimento: “se a gente não tem recurso não consegue implementar”. A legislação aumentou o rigor e reduziu o leque de objetos financiáveis: “hoje é mais máquinas”. Para encerrar registou que a mudança de gestor causa impactos na execução do Programa e que “a participação hoje do colegiado, não existe”, pois os analistas do Proinf se limitam a analisar a proposta de um município que faz parte de um território.

Mantendo a exposição de resultados sob a ótica individual aborda-se a exposição do Informante 6, coordenador geral do Proinf na data da entrevista. Em breve histórico ele relata sua experiência como técnico econômico em secretaria estadual e descreve sua percepção da abordagem territorial como uma organização de cadeias produtivas pela “aproximação de municípios que possuem atividades econômicas parecidas e podem se ajudar”. Considerando que o informante assumiu a coordenação do Proinf pós determinação de interromper a participação do colegiado na execução da Ação. Ele entende que se deve retomar a participação, mas não no formato original: “pode ter uma aproximação novamente, mas com cuidado”. É necessário que haja um intermediário, com “o município nos demandando através do colegiado, não o colegiado demandando diretamente”. Nas considerações finais descreveu a importância de um programa de infraestrutura para o desenvolvimento e afirmou que empenhará esforços para ampliar o orçamento.

Com relação às considerações por categoria de informante, optou-se por combinar as informações por temas e fala recorrente dos entrevistados. O primeiro tema comum foi a definição de território nos órgãos da administração federal, pois há mais de um órgão da administração federal executando ações territoriais sob recortes geográficos, econômicos e sociais distintos. Contudo, não há uma articulação interministerial que associe as iniciativas públicas à eficiência do dispêndio do recurso público. Observa-se uma convergência na interpretação dos informantes de que é uma estratégia bem definida “no papel” e apropriada para ações públicas de desenvolvimento, mas a legislação não acompanha: “faltou instrumentalizar”. Os

recursos de custeio disponibilizados para formação dos agentes territoriais visaram subsidiar a execução do Programa e constituir os Territórios, mas a redução de recursos fragilizou a participação social no ambiente territorial. A percepção do conjunto de informantes converge na interpretação de uma intervenção pontual no ato de definição do pleito a ser remetido ao órgão gestor, com destaque para o relato de todos os informantes quanto ao impacto do Acórdão 1.554/2011 que prescreveu vedação expressa da gestão compartilhada dos empreendimentos, e as consequências da Nota nº 00104/2016/CONJUR-MDA/CGU/AGU, de 2016, que recusa a competência do Colegiado de selecionar a proposta do Território.

Das informantes de colegiados territoriais, conserva-se a apresentação de informações por categoria, temas e fala comum. Sobre a abordagem territorial os entrevistados admitem que se trata de uma proposta de integração de políticas públicas e espaço de participação social na ação estatal. Com relação à organização colegiada para gestão de política pública apontam que uma estrutura de representação que conjuga poder público e sociedade civil na definição de recurso público ocasionou disputas de poder e interesse de grupos políticos e em ocasiões interferiu no ato de determinar as prioridades do território. Neste contexto, os entrevistados registraram que as disputas e interesses políticos influenciam na comunicação entre as organizações sociais e os representantes municipais eleitos, que nem sempre estão do mesmo lado na concorrência eleitoral. A operacionalização do colegiado dependente da disponibilização do recurso federal para as atividades de mobilização, capacitação e para realizar as plenárias. Na situação atual os colegiados se desarticularam em decorrência da ausência de recurso. O poder de decisão é limitado, pois a proposta definida no colegiado “só pode ser contratada pelo poder público”. “O colegiado acompanha”, mas, não tem condição de intervir, pois a cada mudança nos governos municipais é preciso recomençar o processo de articulação com os gestores para dar continuidade aos projetos em execução, o que compromete a sequência do trabalho e a participação social. Os relatos evidenciam a compreensão dos entrevistados de que o marco legal restringe a participação social ao limite do momento de definição da proposta na plenária territorial.

A Informante 13, que foi indagada sobre o impacto do marco legal na operacionalização do Pronat, destacou que “o território não nasceu para o Direito” e

que a administração pública estava delegando competência privativa do ente público para uma “coisa” que não existe de direito, apenas de fato. Segundo ela, a política territorial tem vários méritos como, por exemplo, a economicidade no uso do recurso público. Nesse sentido, é uma política que deu certo e os resultados são notáveis, mas a elaboração e execução é uma adaptação da França: “a legislação na França é por costume, aqui não; no Brasil tem que registrar na lei; o quê adianta dar voz e não dar competência, o Colegiado não tem competência administrativa”. A entrevistada declarou ainda que um reconhecimento por meio de portaria ministerial que estabelecesse diretrizes e regras de composição para serem registradas como pessoa jurídica na modalidade de conselho solucionaria a questão: “perdeu o tempo de regulamentar”.

Para encerrar a exposição de resultados da investigação direta, faz-se essencial considerar declarações reiteradas pelos Gestores MDA, Analistas Proinf e Membros do Colegiado. A Política Territorial promoveu uma mobilização que gerou resultados afirmativos na construção de uma identidade territorial, na organização dos agricultores familiares, e o Proinf em particular apresenta várias experiências exitosas, com projetos que cumprem sua funcionalidade e atendem aos beneficiários da Ação.

5.3 Discutindo os Resultados

Recuperando a semântica de intervenção social adotada para esta análise, que reconhece intervir como interferir em, esta seção é dedicada a argumentar a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente. E por que não se adotou a expressão “participação social”? Porque não se nega que houve participação social na implementação do Pronat e em determina etapa do processo executivo do Proinf. Como inscreve Lavallo (2011 p. 33),

a multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos. Afinal, ponderar o valor da participação pela sua utilidade equivale a desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado.

Neste contexto, a questão em análise é a capacidade da sociedade de interferir na descentralização do recurso público, considerando a rigidez das normas que orientam as transferências da União. Uma análise do efeito da participação social na execução do Proinf marcaria uma observação do quantitativo de projetos executados e uma emissão de juízo a respeito da sua utilidade para os beneficiários do Pronat.

Conforme documentos publicados pela SDT/MDA, a participação social foi o núcleo da implementação e operacionalização do Pronat, a construção de uma instância colegiada que evidenciasse a interseção entre sociedade civil e entes públicos para o desenvolvimento rural sustentável em territórios. Das ações do colegiado à elaboração de um planejamento territorial denominado PTDRS propunha um instrumento de organização das demandas do território. A participação social foi apresentada como referência para todas as Ações do Programa e, neste cenário participativo, a anuência do Colegiado é evocada para aprovação de pleitos remetidos ao órgão gestor para financiamento via Proinf.

Então, como ocorre de fato a participação da sociedade no processo operacional do Proinf? Ou como ocorria? Considerando a condição atual de veto integral da participação social na execução do Proinf, o texto será desenvolvido no pretérito quando se referir à etapa extinta do processo.

Sob esta perspectiva, de fato, o condão participativo esteve limitado a uma das etapas do processo operacional do Proinf indicados no Quadro 2 do Capítulo 4: o momento particular em que o Colegiado definia a prioridade de infraestrutura e serviços adequada às demandas do Território. Neste sentido, é apropriado registrar que o Colegiado era dotado do poder para definir a proposta, porque os instrumentos que orientavam o acesso a recursos do Proinf autenticavam como critério de seleção do pleito a recomendação da instância colegiada. Em uma relação de causalidade observa-se que o Colegiado definia a proposta para financiamento via Proinf porque o gestor facultava a participação social nesta etapa do processo.

Acompanhando a perspectiva de análise sob o instrumento que regulamentava a disponibilização de recurso do Proinf, destaca-se que dentre as determinações do

documento estavam descritos os objetos financiáveis e o valor máximo da proposta. Qual efeito dessas determinações na participação social? Significa que o Colegiado definia a proposta, mas a partir do volume de recurso disponível por Território e de um elenco de objetos financiáveis disposto no instrumento publicado pelo gestor do Proinf. Com efeito, a característica do gestor de definir a participação social no Pronat ocorre desde a constituição dos Colegiados. Para Favareto (2009, p. 59) “os CODETERs não eram criados como expressão das forças sociais locais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, mas antes ao contrário: eram comunicados da disponibilidade de recursos e convocados a elaborar um plano para poderem acessá-los”.

De acordo com o instrumento que regulava o acesso aos recursos do Proinf, a proposta definida pelo Colegiado, que cumprisse os requisitos das “amarras jurídicas”, passava à gestão de personalidade jurídica com capacidade administrativa para celebrar contrato com a mandatária da União. Conforme fundamento regulamentar, o acesso a recurso de capital via transferências da União é de competência privativa de ente público, salvo em caso de determinação expressa em lei específica. Diante dessas inferências: qual papel, o marco legal desempenha na execução do Proinf? Para gestão do orçamento, o marco legal exerce o papel de tutor do recurso público, mas para gestão de uma iniciativa estatal concebida para promover a participação da sociedade no processo de descentralização do recurso público, o marco legal representa o impedimento da ação participativa na execução do Proinf. Sob essa perspectiva, recupera-se a afirmação dos informantes: “faltou instrumentalizar; “perdeu o tempo de regulamentar”.

A competência privativa do ente público para executar projetos de infraestrutura com recursos oriundos de transferências da União revela que à sociedade não se atribuiu capacidade de interferir na execução do Proinf. A constituição de uma instância colegiada sem competência administrativa para o Direito manteve uma instituição frágil, dependente do arbítrio do gestor para exercer a participação. Com o revés político no executivo federal, os gestores atuais do Pronat rescindiram a participação social na execução do Proinf. Medeiros e Dias (2011, p. 230) já anunciavam esta fragilidade.

A análise da legislação vigente demonstra que a ausência de formalização jurídica dos territórios e seus colegiados representa um limite às suas ações, na medida em que suas deliberações são consideradas, pelas normas vigentes, apenas recomendações ou orientações. Esta característica tem impacto sobre a capacidade de participação cidadã que possua real capacidade de influenciar processos de mudanças nos territórios rurais. **A ausência de formalidade jurídica e de caráter deliberativo tem potencial de fragilizar a legitimidade política dos colegiados territoriais.** (Grifamos)

Associando o destaque na citação acima à questão de pesquisa, qual a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente? É possível inferir que os resultados alcançados a partir desta interrogação apontam que a insuficiência jurídica para a participação social na implementação do Pronat culminou na interrupção absoluta da intervenção social na execução do Proinf.

O Condão Participativo em confronto com a Talinga Jurídica marcada pelo arbítrio do gestor público de oferecer ou permitir à sociedade a capacidade de participar soa como um argumento duro, exagerado e cruel às construções de identidade nos Territórios de todo o país. Contudo, o objetivo não foi questionar o mérito do Pronat e do Proinf, mas por reconhecer a legitimidade da proposta e dos efeitos do Programa é que se estabeleceu a investigação desta dissertação, com compromisso de discutir o processo de descentralização sob a égide participativa, tema caro à Constituição Federal. Lamentavelmente, a adversidade histórica, por si só, corroborou o argumento de que o marco legal vigente dificultava a participação da sociedade na execução do Proinf.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Cidadã. A redemocratização. A descentralização. Do Condão participativo à Talinga jurídica.

O Condão participativo no rito operacional do orçamento público brasileiro é um poder limitado pela Talinga jurídica que regula quando e como o a sociedade pode participar. A Administração Pública brasileira se estrutura no pilar da legalidade, objetivamente: só é permitido fazer o que está registrado em Lei. Admitindo esta afirmação, a investigação que deu origem a esta dissertação analisou o processo operacional do Proinf sob a perspectiva do marco legal vigente e neste contexto alcançou o objetivo de relacionar o marco legal vigente, o processo executivo da Ação e a capacidade de intervenção social na descentralização de recursos da União sob a abordagem territorial para o desenvolvimento rural sustentável.

A análise dos contratos de repasse celebrados com recursos do Proinf permitiu oferecer o desenho de um panorama dos projetos financiados no período de 2003 a 2017.

Distante de uma mera análise juspositivista do Estado como depositário restrito da construção normativa, a análise desenvolveu-se questionando os limites impostos pela Talinga jurídica, que não oferece instrumentos para intervenção na execução do Proinf, e a restrição ao poder da sociedade de participar e suscitar um marco legal que desate as amarras jurídicas.

Assumidos os efeitos do cânone do bem-estar-social, que se ocupou de imprimir na compreensão social a responsabilidade da tomada de decisão compartilhada, o processo investigado acomoda o ditado popular “dá com uma mão e tira com a outra”, considerando que a Constituição caracteriza a participação na execução das políticas públicas, mas o Estado não publica instrumentos que regulamente a participação nas particularidades das iniciativas públicas.

A ação pública de desenvolvimento rural sustentável sob a abordagem territorial é referência material do argumento de que o poder participativo está amarrado ao

juízo do marco legal vigente. Durante 13 anos permitiu-se a participação da sociedade em diferentes ações do Pronat, mas a efetiva tomada de decisão permaneceu sob a ordem dos gestores públicos e, atualmente, com o revés no poder executivo federal, a gestão em exercício vetou nas chamadas do Proinf a participação, e não facultou à sociedade intervenção em nenhuma das etapas do processo executivo da Ação. Com efeito, a análise da capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente, revelou que a abstenção de instrumento jurídico que regulasse a participação social na implementação do Pronat manteve vigentes normas que não reconhecem como “de direito” a participação social “de fato” nos Colegiados Territoriais.

O projeto que suscitou esta dissertação apresentava um objetivo pessoal oculto, que seria oferecer subsídios aos Colegiados Territoriais para uma discussão do processo executivo do Proinf em um contexto de construção de um marco legal que institísse a participação da sociedade no quadro completo de operacionalização da Ação. Comprovar que a capacidade de intervenção social não alcança a trajetória completa do processo executivo da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais, diante de um processo histórico tão adverso, foi um exercício doloroso para cumprir o rigor acadêmico e não vergar ao lamento visceral de não ter capacidade de intervir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Opinião Pública, Campinas, v.14, n 1, p.43-64, 2008.

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. In: **O futuro das regiões rurais**, 2ª Edição, Editora UFRGS, 2009.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opinião Pública**,v.14,Campinas, 2008, p.43-64

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01/06/2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm

BRASIL. **Lei nº11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11326.htm

BRASIL. **Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010**. Dá providências quanto ao ato de entrega dos recursos correntes e de capital. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/12249.htm

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm

BRASIL. **Decreto 4.854 de 08 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm [impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm)

BRASIL. **Decreto nº 5.033 de 05 de abril de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20042006/2004/decreto/D5033impresao.htm

BRASIL. **Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm

BRASIL. **Decreto nº 8.780 de 27 de maio de 2016.** Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8780.htm

BRASIL. **Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016.** Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº1554/2011.** Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=2431134>

BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Resolução nº52 de 16 de fevereiro de 2005.** Aprova Recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF para as Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/documentos/T1D00062.pdf>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil,** Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT- Balanço de Gestão 2003 – 2010,** Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Proinf 2016 – Chamada Especial para Juventude Rural**

DAGNINO, E. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** CLACSO, 2004.

ECHEVERRI, R. A gestão dos territórios: o desafio da multidimensionalidade. In: IICA. **Gestão Social dos Territórios**, Brasília, 2009, p.25-52.

FALLETI, T.; Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Sociologias**, Porto Alegre, nº16, 2006, p.46-85

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados Brasileiros In: SCHNEIDER, et al (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Editora UFRGS, 2004.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial – dos conselhos municipais de desenvolvimento rural ao Territórios da Cidadania. In: IICA. **Gestão Social dos Territórios**, Brasília, 2009, p.53-67.

FERNANDES, B.M. Territorialidades. In: GIOVANNI, G. Et al (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3ª Edição. Editora Unesp, 2018, p.999.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**. Salvador, Casa da Qualidade, 2002.

FLEURY, S. Democracia deliberativa. In: GIOVANNI, G. Et al (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3ª Edição. Editora Unesp, 2018, p.239.

GUERRA, I. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. In: SANTOS, B (org.). **Democratizar a Democracia os caminhos da democracia participativa**. 2ª Edição. Editora Civilização Brasileira, 2005.

HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. **Políticas públicas e desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2ª Edição. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2010.

LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R.R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento no Brasil. Brasília, IPEA, 2011, p. 33-42.

LAVALLE, A.G. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: MIGUEL, I.F. (org.). **Desigualdades e Democracia o debate da teoria política**. 1ª Edição. Editora Unesp, 2016, p.197.

MAGALHÃES.R.S.**A nova economia do desenvolvimento local**. 2ª Conferência da Worde and Labourt Network,Rio de Janeiro,23 e 24 de novembro de 2000.

MATTEI, L. **Institucionalidades e protagonismo político: os 10 anos do Condraf**, Editora Supernova Gráfica, Brasília, 2010.

MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. Bases para construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In:IIICA. **Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico Normativo**, Editora Êxito Gráfica e Editora, 2011, p.127-237.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIGUEL, I.F. **Desigualdades e Democracia o debate da teoria política**. 1ª Edição. São Paulo, Editora Unesp, 2016.

MIGUEL, I.F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1ª Edição. São Paulo, Editora Unesp, 2014.

MOISÉS, J.A. Democracia representativa. In: GIOVANNI, G. Et al (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 3ª Edição. Editora Unesp, 2018, p.253.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural: os arranjos induzidos por políticas públicas e sua capacidade na promoção do desenvolvimento. **Campo-Território: revista de geografia agrária**. Edição especial do XXI ENGA -2012, 2014 p.43-64.

RAYNAUT, C. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In:CAVALANTE,et al (orgs.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Braisl**, Editora UFPE, 2014.

RIBEIRO, A.M.M. ; COUTINHO, G.G. **Modelos de democracia na era das transições**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan-jun 2006, p. 13-38.

RONCONI,L. F.A.; DEBETIR, E.; MATTIA. C. **Conselhos gestores de políticas públicas: potenciais espaços de coprodução dos serviços públicos**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, nº3, Brasília, 2011, p. 46-59.

ROMEIRO, A. R. **Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica**, Estudos Avançados, São Paulo, 2012.

ROUSSEAU, J-J. **Do contrato social**; tradução Ricardo Marcelino Pablo Rodrigues. São Paulo, Hunterbooks,2014.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS,B (org.). **Democratizar a Democracia os caminhos da democracia participativa**. 2ª Edição. Editora Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul. In: SCHNEIDER, et al (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Editora UFRGS, 2004.

SILVA, S. P. **Avanço e Limites na Implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abordagem Territorial no Brasil**, Textos para Discussão, IPEA, Brasília, 2013.

SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Márcio (orgs.). **Políticas para o desenvolvimento local**, Fundação Perseu Abramo, 2010, p.41-64.

SORIANO, R.R. **Manual de Pesquisa Social**, Editora Vozes, Petrópolis, 2004.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR-BA, 2002, p.2.

APÊNDICES

Apêndice I - Termo de Consentimento Livre e Esclarecimento

Pesquisa: *Do Condão Participativo à Talinga Jurídica*: um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf.

Pesquisadora: Elaine Cristina Ramos

Orientador: Prof. Roberto do Nascimento Rodrigues

Coorientador: Dr. Marcelo Miná Dias

O presente Termo apresenta o acordo de consentimento entre o Sr.(a)

_____, do(a)
 convidado(a) à participar da pesquisa acima identificada, e a pesquisadora, conforme os esclarecimentos descritos seguir.

Do Objetivo da Pesquisa: Analisar a capacidade de intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais, sob a perspectiva do marco legal vigente.

1. **Da Metodologia:** Entrevista com gestores públicos e membros dos Colegiados territoriais da amostra pesquisada.

2. **Riscos e desconforto:** Os procedimentos utilizados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética na Pesquisa com Seres Humanos conforme resolução n. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde – Brasília – DF. Nenhum dos procedimentos adotados oferecerá riscos à dignidade do (a) participante.

3. **Confidencialidade:** todas as informações coletadas neste estudo serão estritamente confidenciais. Somente a pesquisadora, o orientador e o coorientador terão conhecimento dos dados assegurando assim a privacidade do (a) participante.

4. **Benefícios:** a contribuição com a pesquisa não oferecerá benefício direto ao participante. Contudo, espera-se que a pesquisa produza informações relevantes aos agentes dos Territórios pesquisados e aos gestores públicos da Ação de Apoio

a Projetos de Infraestrutura e Serviços – Proinf a partir do compromisso da pesquisadora de divulgação dos resultados obtidos.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Brasília, _____ de _____ de 2018

Participante da Pesquisa

Testemunha

Coordenador

Responsável pela pesquisa: Elaine Cristina Ramos

Endereço eletrônico: elaineramos.consultoria@gmail.com

Endereço: SGAN 912, Módulo D, Condomínio Park Ville, Bloco D, Ap.221
Brasília- DF

Telefone: (61) 99811-1745

Apêndice II - Roteiro de Entrevista Semiestruturada – Gestor MDA

Pesquisa: *Do Condão Participativo à Talinga Jurídica: um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf.*

Identificação do Entrevistado	
Nome	
Formação	
E-mail	
Telefone	
Do Exercício na Função	
Órgão	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Unidade	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
Cargo	
Nomeação	/ /
Exoneração	/ /

1. Quando assumiu o cargo, quais eram as diretrizes do Programa?
2. Quais competências lhe foram atribuídas no exercício do cargo?
3. Em experiências anteriores ao cargo atuou com desenvolvimento rural sob a abordagem territorial?
4. Como Sr.(a) compreende a estratégia pública de desenvolvimento rural sustentável sob a abordagem territorial?
5. O Sr.(a) tem conhecimento da execução atual Programa? - *Se sim* – Qual sua análise neste contexto?
6. Como o Sr.(a) define o papel do Colegiado Territorial na implementação do Programa?
7. Houve alteração nas diretrizes do Programa após assumir o cargo de coordenador?
8. - *Se sim* - Quais as mudanças implementadas? E qual o objetivo?
9. Quais as características da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - Proinf?
10. Como Sr.(a) descreve o processo operacional do Proinf à época?

11. Quais os fundamentos adotados à época para definir os critérios de acesso aos recursos do Proinf?
12. Havia uma norma que determinava a participação social na execução do Proinf?
13. Como ocorria de fato, a participação da sociedade no processo operacional do Proinf?
14. Efetivada a contratação de uma proposta, qual a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal?
15. Como o Sr.(a) avalia o efeito da implantação do Programa, em particular no que se refere à Ação de Apoio a Projetos Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais?
16. Há algum tema ausente que o Sr.(a) gostaria de apontar para contribuir com meu trabalho?

Apêndice III – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – Gestor Atual

Pesquisa: *Do Condão Participativo à Talinga Jurídica*: um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf.

Identificação do Entrevistado	
Nome	
Formação	
E-mail	
Telefone	
Do Exercício na Função	
Órgão	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
Unidade	Subsecretaria de Desenvolvimento Rural
Cargo	
Nomeação	/ /

1. Como Sr.(a) define a proposta de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial?
2. Em experiências anteriores ao cargo, atuou com desenvolvimento rural sob a abordagem territorial?
3. Houve alteração nas diretrizes do Programa Desenvolvimento Regional e Territorial após assumir o cargo de coordenador?
4. - Se *sim* - Quais as mudanças implementadas? E qual o objetivo?
5. Neste contexto, qual papel do Colegiado Territorial na execução do Programa?
6. Quais as características da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - Proinf?
7. Como ocorre o processo operacional do Proinf?
8. Quais os critérios para acesso aos recursos do Proinf e quais os fundamentos adotados para defini-los?
9. Em que etapa da execução do Proinf está prevista a participação social? Há uma norma que determina essa participação?
10. Como ocorre de fato, a participação da sociedade no processo operacional do Proinf?

11. Efetivada a contratação de uma proposta, qual a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente?
12. Como o Sr.(a) avalia o efeito da implantação do Programa, em particular no que se refere à Ação de Apoio a Projetos Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais?
13. Há algum tema ausente que o Sr.(a) gostaria de apontar para contribuir com meu trabalho?

Apêndice IV – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – Analistas Proinf

Pesquisa: *Do Condão Participativo à Talinga Jurídica*: um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf.

Identificação do Entrevistado	
Nome	
Formação	
E-mail	
Telefone	
Do Exercício na Função	
Órgão	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
Unidade	Subsecretaria de Desenvolvimento Rural
Cargo	
Nomeação	/ /

1. Como o Sr.(a) compreende a proposta de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial?
2. Em experiências anteriores ao cargo atuou com desenvolvimento rural sob a abordagem territorial?
3. No período que ocupa a função ocorreu mudança nas diretrizes do Programa Desenvolvimento Regional e Territorial?
4. - *Se sim* - Quais? E como você analisa as ações implementadas?
5. Como você define o papel do Colegiado Territorial na execução do Programa?
6. Quais são as características da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - Proinf?
7. Qual é o processo operacional do Proinf?
8. Quais os instrumentos utilizados para publicar a disponibilização de recursos do Proinf? E como são elaborados?
9. Como são distribuídas, aos analistas, as propostas apresentadas no SICONV?

10. A partir da distribuição das propostas, o analista se estabelece como o responsável pela análise, aprovação ou rejeição dos pleitos?
11. Considerando as normas que determinam as transferências da União, quais os temas impedem o acesso aos recursos do Proinf?
12. Em que etapa da execução do Proinf está prevista a participação social? Há uma norma que determina a essa participação?
13. Como ocorre de fato, a participação da sociedade no processo operacional do Proinf?
14. Efetivada a contratação de uma proposta, qual a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente?
15. Como o Sr.(a) avalia o efeito da implantação do Programa, em particular no que se refere à Ação de Apoio a Projetos Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais?
16. Há algum tema ausente que o Sr.(a) gostaria de apontar para contribuir com meu trabalho?

Apêndice V – Roteiro de Entrevista Semiestruturada – Membro do Colegiado

Pesquisa: *Do Condão Participativo à Talinga Jurídica*: um estudo da intervenção social na execução da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – Proinf.

Identificação do Entrevistado	
Nome	
Formação	
E-mail	
Telefone	
Da Função no Colegiado	
Entidade	
Função	
Período de Atuação	/ /

1. Como iniciou a participação no Colegiado Territorial?
2. Por quanto tempo participou do Colegiado?
3. Como Sr.(a) define a proposta de desenvolvimento rural sob a abordagem territorial?
4. Qual papel do Colegiado Territorial na execução do Programa?
5. Quais as características da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais - Proinf?
6. Como ocorria a organização do Colegiado para definição das propostas do Proinf?
7. Como o Sr.(a) percebe a participação do Colegiado na execução do Proinf?
8. Efetivada a contratação de uma proposta, qual a capacidade de intervenção social na execução do Proinf, sob a perspectiva do marco legal vigente?
9. Como o Sr.(a) avalia o efeito da implantação do Programa, em particular no que se refere à Ação de Apoio a Projetos Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais?
10. Há algum tema ausente que o Sr.(a) gostaria de apontar para contribuir com meu trabalho?