

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO NORDESTE PARAENSE: um estudo de caso de Santa Luzia do Pará.**

Vanessa da Costa Silva<sup>1</sup>

### **Resumo**

No Brasil as atividades de avaliação ainda representam um campo novo de pesquisa, apesar de ganharem grande destaque nos últimos anos. Neste sentido, propomos desenvolver uma avaliação das políticas públicas de desenvolvimento territorial voltadas para o Nordeste Paraense. Tendo por objetivo realizar um estudo sobre avaliação de política pública de desenvolvimento territorial, destacando o impacto do Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) no município de Santa Luzia do Pará-PA quando consideramos o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

**Palavras-chave:** Avaliação, Política Pública, Desenvolvimento territorial.

### **Introdução:**

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) surgiu em 2003 e se ampliou em 2008, articulando políticas públicas do meio rural, ações essas ligadas a 22 ministérios. A instância de governança dos territórios é o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), que reúne as instâncias da sociedade civil e do poder público dos municípios e das entidades estaduais e federais (PIRAUX et al., 2013).

De acordo com Piraux et al. (2013), o principal objetivo dos codeters é dar aos atores locais a possibilidade de construir projetos coletivos no âmbito do território, além de facilitar a coordenação das ações públicas e sua inserção num plano global de desenvolvimento. Isto é, o colegiado é responsável por implantar a matriz de políticas públicas.

No entanto, o colegiado de desenvolvimento territorial do Nordeste Paraense passou por um período de três anos de desmobilização e desarticulação (2010 a 2012), assim como os demais colegiados integrantes da política do PTC e foi neste contexto de desmobilização que surgiu, em 2013, a iniciativa dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – Nedets no Brasil.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – Unifesspa. Vanessasilva1204@gmail.com.

Entre os Nedets que passaram a atuar no acompanhamento, assessoramento e monitoramento das políticas públicas voltadas aos territórios da cidadania no estado do Pará, destacamos o “Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial na Amazônia Oriental: as experiências do Nordeste, Sul e Sudeste do Pará (Nedeter), vinculado à Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa). Seu principal objetivo foi o de produzir informação, assessorar, acompanhar e monitorar os colegiados de desenvolvimento territorial do Nordeste 1, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense e Sul do Pará/Alto Xingu. Ou seja, procurava-se pensar, elaborar e realizar ações de extensão voltadas para a rearticulação dos Codeters nos territórios da cidadania.

Apesar da desmobilização e das adversidades internas aos colegiados, a partir de 2013 foi retomado o processo de mobilização e de rearticulação dos atores sociais que constituíam o colegiado do Nordeste Paraense. Até o final do segundo semestre de 2015, o colegiado do Nordeste Paraense vinha funcionando bem. No entanto, após a atual conjuntura política, o colegiado passou por uma nova desarticulação no início de 2016.

### **O ciclo das Políticas Públicas a partir dos territórios.**

A desarticulação do colegiado de desenvolvimento territorial do Nordeste Paraense e dos Nedete's afetou diretamente a realização do ciclo das políticas públicas, da maneira como define Secchi (2014). O autor afirma que o processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como “ciclo de políticas públicas”, é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequencias e interdependentes. Secchi (2014) aponta sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

Após análise do Manual operacional do Proinf/2014, e também a partir das reuniões no Colegiado do Nordeste Paraense para discutir o Proinf 2014/2015 no território, observei outras etapas para a elaboração do Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) como: publicação e abertura de um Manual de Seleção de Propostas, reuniões estaduais e regionais para a apresentação e orientação dos Colegiados, reunião da Câmara Técnica ou Comitê Temático de Inclusão para priorização dos temas e objetos de contratação (quadro 01).

**Quadro 01: Etapas para a implantação do Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf)**

<b>1ª Etapa</b>	A elaboração da política pública fica por responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que são encarregados pela publicação e abertura do Manual de Seleção de Propostas. Nesta primeira fase ocorre, portanto, a publicação do Manual Operacional do Proinf.
<b>2ª Etapa</b>	Reuniões estaduais e regionais para a apresentação e orientação dos colegiados que fica por responsabilidade das secretarias. Nesta etapa será apresentado o manual ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial, havendo também orientações.
<b>3ª Etapa</b>	Reunião da Câmara Técnica ou Comitê Temático de Inclusão para priorização dos temas e objetos de contratação, por responsabilidade da Câmara Técnica dos territórios ou Comitê Temático de Inclusão Produtiva (ou instância do Colegiado que trate do tema Inclusão Produtiva). Nas reuniões serão escolhidos os temas e possíveis objetos de contratação. Cada território poderá apresentar até dois objetos prioritários para contratação de proposta, caso seja atendido os critérios para contratação e havendo recursos disponíveis será contratada apenas uma proposta no território rural. Neste terceiro momento é onde ocorre a escolha dos objetos e proponente do Proinf.
<b>4ª Etapa</b>	Inserção das propostas (escolhidas na terceira etapa) no Siconv por responsabilidade da proponente (escolhida na reunião da terceira etapa). Nesta etapa as propostas serão lançadas no Siconv para aprovação.
<b>5ª Etapa</b>	Inserção da(s) proposta(s) técnica aprovadas no SGE e elaboração de parecer(es) pela delegacia.
<b>6ª Etapa</b>	Análise das propostas e solicitação de complementações no Siconv por responsabilidade da SDT e do MDA. Nesta etapa os projetos retornam ao Colegiado para complementos.
<b>7ª Etapa</b>	Divulgação das propostas aptas a empenho também por responsabilidade da SDT e do MDA.
<b>8ª Etapa</b>	Encaminhamento dos projetos aprovados para contratação pelo agente financeiro, novamente por responsabilidade da SDT e MDA.

Fonte: Manual Operacional do Proinf 2014.

Org: Vanessa da Costa Silva.

A etapa de avaliação defendida por Secchi (2014) ocorreria após a implantação da política pública, porém, com a última desmobilização dos colegiados, não houve essa etapa do processo, ao menos no território do Nordeste Paraense essa fase não foi realizada.

Por isso, proponho dar continuidade à pesquisa desenvolvendo o tema da avaliação de políticas públicas de desenvolvimento territorial no Nordeste Paraense, tendo por objetivo realizar um estudo sobre avaliação de política pública de desenvolvimento territorial,

destacando a eficácia ou o fracasso do Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), considerando para isso a realidade territorial do município de Santa Luzia do Pará-PA.

De acordo com Chiari (2012), o propósito da avaliação é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade do desenvolvimento, auxiliando, desta forma, no processo de tomada de decisões. Ala-Harja e Hegason (2000) complementam esta perspectiva ao afirmarem que a avaliação deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos.

Giovanni (2015) apresenta três tipos de avaliações que podem ser desenvolvidas em uma pesquisa: as avaliações *ex post*, as avaliações *in itinere*, e as avaliações *ex ante*. Cada uma contém um significado distinto sobre a pesquisa de avaliação. A primeira é realizada,

Após a conclusão da intervenção e têm o seu foco, quase sempre, nos produtos colocados à disposição dos destinatários e/ou nos comportamentos que a sucedem. São também examinados o grau de adequação entre os produtos e os resultados e as expectativas estabelecidas no planejamento das ações, em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade, bem como das relações custo/benefício resultantes (GIOVANNI, 2015, p. 103).

Já as avaliações *in itinere* se referem, de acordo com Giovanni (2015), ao percurso da política ou do programa durante sua implantação. São as avaliações de controle, uma vez que monitoram o curso das ações, identificando fatores que impulsionam ou impedem o atingimento dos objetivos e metas.

Por fim, o terceiro tipo de avaliação é a *ex ante*, que são aquelas empreendidas sobre fase de tomada de decisões, sobre a qualidade, a viabilidade e as consequências das escolhas, é uma avaliação que se baseia em hipóteses e expectativas.

Com isso, o tipo de avaliação que se pretende levar adiante na pesquisa é a avaliação denominada por Giovanni (2015) de *ex post*, visto que a pesquisa de avaliação será desenvolvida após a sua conclusão, isto é, pretendemos analisar o Proinf após a política ser concluída no município de Santa Luzia do Pará. Com o objetivo de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade do objeto a ser avaliado.

Por essas razões, levantamos a seguinte questão: qual o impacto do Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) destinados ao espaço agrário de Santa Luzia do Pará-PA quando consideramos o Programa Territórios da Cidadania (PTC)?

Nossa hipótese é a de que existem ainda hoje no Nordeste Paraense problemas de conflitos de prioridades, de mobilização social e, ainda, de encaminhamentos no colegiado de desenvolvimento territorial dessa sub-região, o que acaba acarretando um acúmulo de políticas públicas não efetivadas e, conseqüentemente, implicando na demora ou até mesmo na não resolução de demandas importantes do território, o que pode implicar no seu fracasso.

### **Projeto de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) no Nordeste Paraense.**

Os Manuais Operacionais do Proinf são lançados anualmente, com o objetivo de apresentar as propostas candidatas a receber apoio financeiro para infraestrutura rural de evidente interesse público que visem à qualificação de serviços públicos de armazenamento, transporte, comercialização e estruturação de serviços públicos de abrangência territorial para inspeção sanitária dos produtos da agricultura familiar (Proinf, 2014).

Conforme apresentado no Manual Operacional do Proinf (2014), as propostas sugeridas nas plenários do Colegiado devem orientar-se pelos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), e ainda, estar de acordo com a priorização dos colegiados territoriais quanto à infraestrutura necessária à inclusão produtiva da agricultura familiar, e também, ser coerente com as diretrizes e os objetivos das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável e solidário, implementada pelo já extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O objetivo do PROINF no Nordeste Paraense é viabilizar a estruturação e a qualificação de serviços públicos locais ou estaduais para a produção, armazenamento, transporte e comercialização da agricultura familiar de municípios localizados em Territórios Rurais e Territórios da Cidadania (Proinf, 2014).

De acordo com o Manual Operacional do Proinf (2014), o público beneficiado pelos projetos apoiados com recurso do Proinf devem ser os agricultores familiares e os seus empreendimentos coletivos conforme definidos pela Lei nº 11.3161, de 24 de julho de 2006, e pelo Decreto nº 6.0402, de 7 de fevereiro de 2007.

A execução do Proinf ocorre a partir de um arranjo institucional que envolve as três esferas de governo, e ainda, a sociedade civil (quadro 02).

**Quadro 02: Funções dos órgãos e instituições envolvidos na execução do PROINF.**

<b>Órgãos e Instituições</b>	<b>Funções</b>
Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.	Elabora e divulga o Manual Operacional do Proinf, normatizando e autorizando o processo de apresentação de propostas. Ao final, quando estas são lançadas no Siconv, a SDT/MDA analisa, aprova, reprovava ou solicita ajustes e autoriza empenho.
Colegiado de Desenvolvimento Territorial – Codeter.	As Câmaras Técnica ou Comitês Temáticos de Inclusão Produtiva realizam o acompanhamento dos contratos contando com o apoio do Assessor Territorial de Inclusão Produtiva, que implementa a Estratégia de Gestão Territorial do Plano Safra.
Delegacia Federal do MDA – DFDA.	Os/as Delegados/as Federal do MDA devem inserir no SGE parecer e nota técnica do/ comprovando que a(s) proposta(s) aprovada(s) é(são) coerente(s) com o PTDRS e obedece(m) aos requisitos firmados neste Manual.
Caixa Econômica Federal – CEF.	A Caixa Econômica Federal contrata (atuando como mandatária da União) e acompanha a execução dos projetos.

Fonte: Manual Operacional do Proinf 2014.

Org: Vanessa da Costa Silva.

Conforme apresentado no Manual Operacional do Proinf (2014), estes órgãos e instituições são responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos projetos, verificando se os objetivos, metas, atividades e a participação dos beneficiários por meio de processos de gestão social estão sendo alcançados, conforme o planejado.

O Manual Operacional do Proinf é lançado no Colegiado do Nordeste Paraense desde de 2004. Até 2016 alguns projetos foram encaminhados para o município de Santa Luzia do Pará (quadro 03).

**Quadro 03: Proinf's encaminhados para Santa Luzia do Pará via Colegiado.**

Ano do Contrato	Meta/Projetos	Município	Situação atual
2004 - CONTRATO N° 170.467-11	Aquisição de móveis e equipamentos para os três polos da CIAT e um veículo (Fiat uno).	- Ipixuna do Pará - Capitão Poço - Santa Luzia	Entregue em 2007: STRS de Santa Luzia do Pará, Capitão Poço e Ipixuna do Pará.
2005 - CONTRATO N° 179.643-38	Implantação de 08 viveiros de mudas.	- Paragominas - Ourém - Iritluia - Ulianópolis - Santa Luzia do Pará - Dom eliseu - Aurora do Pará - Nova Esperança do Piriá	Meta cancelada.
2009 CONTRATO N° 231.800-51	Aquisição de um caminhão.	- Santa Luzia do Pará	Entregue em 2011 para o STRS de Santa Luzia do Pará.
2012 - CONTRATO N° 398.797-39	Aquisição de patrulha mecanizada com implementos agrícolas.	- Santa Luzia do Pará	Concluído. <sup>2</sup>

Fonte: SAGRI; DIAFAM; GAMAF; Sebastião Miguel<sup>3</sup>.

Org: Vanessa da Costa Silva.

Dentre os objetos aprovados com recurso do Proinf apenas o contrato de 2009 N° 231.800-51 (um caminhão) encontra-se na sede do Sindicato dos trabalhadores Ruarais de Santa Luzia do Pará.

<sup>2</sup> A patrulha foi enviada à Santa Luzia do Pará em 2016, no entanto o município se encontrava inadimplente e o objeto retornou para a SEDAP. Segundo informações fornecidas pelo secretário do Codeter do Nordeste Paraense, Sebastião Miguel, hoje essa patrulha encontrasse no município de Altamira.

<sup>3</sup> Informação verbal fornecida por Sebastião Miguel em entrevista, realizada na sede da FETAGRI do município de capanema, em julho de 2017.

Em entrevista realizada com o secretário do Codeter do Nordeste Paraense, Sebastião Miguel, o mesmo afirmou que o Codeter do território encaminhou demanda todos os anos que foram laçados editais para o Proinf. Quando questionado porque essas demandas são encaminhadas, mas nem sempre são implantadas, o secretário afirmou que:

Todos os anos não passou nem um sem encaminhar... mais nos perdemos muitos projetos [...] viveiro de mudas nos perdemos em Nova Esperança do Piriá em Paragominas nós fizemos projetos em um centro comunitário em São Miguel do Guamá no valor de quinhentos mil reais onde a gente ia construir a cede do território com centro de formação com dormitório com cozinha com refeitório tudo... era um valor estimado em duzentos mil reais mais ai por conta da burocracia da caixa terminamos que não tinha terreno próprio acabamos perdendo o projeto então nós já perdemos vários projetos por conta disso (informação verbal).<sup>4</sup>

O Secretário do Colegiado, afirmou ainda que:

[...] o proprietário ou a prefeitura tem que ceder aquela terra pro governo tem que fazer um contrato cedendo pro governo a terra precisa tá legalizada ter certidões de tudo e se a gente não conseguir isso o governo não permite fazer obra [...] com isso passa o tempo e a gente termina perdendo [...] (informação verbal).<sup>5</sup>

É evidente que o colegiado se esforça para conseguir encaminhar as demandas necessárias para o território. No entanto, algumas diversidades internas acabam por acarretar no fracasso de alguns objetos financiados via Proinf. Fato que se torna evidente ao analisar o quadro 03, isto é, de quatro objetos encaminhados para o município de Santa Luzia do Pará, em mais de dez anos de PTC, apenas um objeto encontrasse no STRS do município.

### **A esperança no Programa Territórios da Cidadania.**

Alguns elementos acerca das políticas públicas voltadas para o território da cidadania do Nordeste Paraense já foram discutidos por Souza (2014), que abordou os efeitos das ações do PTC no Nordeste Paraense. Conforme o autor existe no colegiado uma transferência de responsabilidades sobre os fracassos do Programa, e os projetos não passam por discussões profundas no âmbito do Território, como também não há preparação prévia dos participantes.

---

<sup>4</sup> Informação verbal fornecida por Sebastião Miguel em entrevista, realizada na sede da FETAGRI do município de capanema, em julho de 2017.

<sup>5</sup> Idem.



No entanto, Souza (2014) identificou no território do Nordeste Paraense uma avaliação altamente positiva do Programa, mesmo com a população percebendo, em parte, a defasagem entre os fundamentos teóricos e o que efetivamente tem sido implementado e concretizado. Para o autor, o motivo para se avaliar positivamente, e ainda permanecer acreditando no Programa, deve-se ao fato do mesmo propiciar a participação popular nos processos decisórios, apesar desta não ter possibilitado a gestão social das políticas públicas.

De acordo com Souza (2014), o sentimento de participação, a percepção de dispor do poder de decisão, de fazer parte do processo, de integrar as relações de poder instituídas no território e, com isso, a sensação de possuir a capacidade de influenciar o direcionamento das ações, têm desempenhado importante papel na aceitação e crença no Programa, fazendo suscitar a esperança de que em determinado momento futuro o indivíduo será atendido. Ao fazerem parte do território, as pessoas passam a aceitar o fato de não serem beneficiadas hoje, em prol de ações executadas em outra parte qualquer do território, aguardando por sua vez.

Em entrevista com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) do município de Santa Luzia do Pará, ao ser indagado sobre quais as políticas destinadas para os agricultores do município, ele nos informou o seguinte: “tem o crédito Minha Casa Minha Vida que ultimamente tá sendo implantado lá no Jaquarequara, o Luz Para Todos que foi também bastante implementado no município ao longo dos anos, o programa Luz Para Todos foi um programa que, uma política pública que beneficiou bastante o nosso município no geral” (informação verbal).<sup>6</sup>

Ao ser indagado sobre as comunidades rurais onde essas políticas estão sendo implantadas, o presidente do Sindicato afirmou que as políticas citadas beneficiam principalmente as comunidades do Jaquarequara, Muruteuzinho, Mucurateua, Ramal da Onça e Pimenteira. Já a respeito de quantas comunidades compõe o município o presidente do STTR afirmou que tem hoje quarenta e duas comunidades no município.

Isto é, cinco comunidades beneficiadas em um total de quarenta e duas comunidades, incluindo populações tradicionais, quilombolas, assentamentos, ocupações e aldeia.

Com isso, podemos considerar que a política pública de desenvolvimento rural ainda não consegue atingir todos os agricultores familiares, que hoje produzem a base alimentar do nosso país.

---

<sup>6</sup> Informação verbal fornecida por Marcos Antônio Paulino Cunha em depoimento concedido a Vanessa da Costa Silva, em Santa Luzia do Pará, em julho de 2016.

No entanto, uma das expectativas que o trabalho de Souza (2014) destaca, para o desenvolvimento do Nordeste Paraense, diz respeito aos novos arranjos institucionais com a criação dos Nedet's. Porém, mesmo com esse novo modelo de assessoramento o Colegiado se desmobiliza novamente por conta do novo cenário político, e com isso, a territorialização das políticas de desenvolvimento territorial nas comunidades rurais de Santa Luzia do Pará continuam sendo limitadas.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Manual Operacional do Proinf 2014**: Ação orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais, jun. de 2014. Disponível em: < [http://mda.gov.br/download/manual\\_poinf\\_2014.pdf](http://mda.gov.br/download/manual_poinf_2014.pdf) >. Acesso em: 16 mai. 2017.

CHIARI, Juliana. Avaliação de políticas públicas. In: CASTRO, C.; GONTIJO, C.; AMABILE, A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 42-46.

CUNHA, Marcos. [**Políticas públicas destinadas aos agricultores do município de Santa Luzia do Pará**]. Santa Luzia do Pará, 20 jul. 2016. Depoimento concedido a Vanessa da Costa Silva.

GIOVANNI, Geraldo Di. Avaliação. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Fundap, 2015. p. 101-104.

PIRAUX, Marc, et al.. Um olhar sobre a diversidade dos colegiados dos territórios da cidadania. In: **NOVOS CADERNOS NAEA**. V. 16, N. 1, Jun: 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Edilson Almeida. **Políticas públicas e práticas discursivas do desenvolvimento territorial na Amazônia**: uma análise do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense. 2014. 286f. Tese (Doutor em Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém.