



**MINISTERIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA – UFRA  
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA  
DOUTORADO EM CIÊNCIAS AGRÁRIAS**



**PEDRO SILVESTRE DA SILVA CAMPOS**

**A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA  
CAPACIDADE INSTITUCIONAL, GOVERNANÇA TERRITORIAL E CONDIÇÕES  
DE VIDA: PERCEPÇÕES DOS ATORES TERRITORIAIS DO  
SUDESTE PARAENSE, 2003 - 2010**

**BELÉM  
2014**

**PEDRO SILVESTRE DA SILVA CAMPOS**

**A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA  
CAPACIDADE INSTITUCIONAL, GOVERNANÇA TERRITORIAL E CONDIÇÕES  
DE VIDA: PERCEPÇÕES DOS ATORES TERRITORIAIS DO  
SUDESTE PARAENSE, 2003 – 2010**

Tese apresentada à Universidade Federal Rural da  
Amazônia, como parte das exigências do Curso de  
Doutorado em Ciências Agrárias: área de  
concentração Agroecossistemas da Amazônia,  
para obtenção do título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Cordeiro de  
Santana.

Coorientador: Prof. Dr. Benedito Gomes dos  
Santos Filho.

**BELÉM  
2014**

---

Campos, Pedro Silvestre da Silva

A influência do Programa Territórios da Cidadania na capacidade institucional, governança territorial e condições de vida: percepções dos atores territoriais do Sudeste paraense, 2003 – 2010 / Pedro Silvestre da Silva Campos. - Belém, 2014.

122 f.

Tese (Doutorado em Ciências Agrárias/Agroecossistemas da Amazônia) – Universidade Federal Rural da Amazônia/Embrapa Amazônia Oriental, 2014.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Gestão social. 3. Capacidade Institucional. 4. Governança Territorial. 5. Indicadores de Desenvolvimento - Pará. 6. Agricultura Familiar - Pará. I. Título

---

**CDD – 320.12098115**

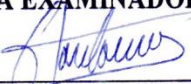
---

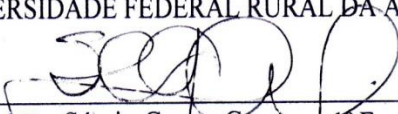
**PEDRO SILVESTRE DA SILVA CAMPOS**

**A INFLUÊNCIA DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NA  
CAPACIDADE INSTITUCIONAL, GOVERNANÇA TERRITORIAL E  
CONDIÇÕES DE VIDA: PERCEPÇÕES DOS ATORES TERRITORIAIS DO  
SUDESTE PARAENSE, 2003 - 2010**

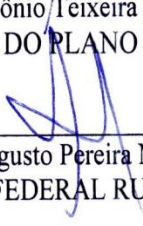
Tese apresentada à Universidade Federal Rural da Amazônia, como parte das exigências do  
Curso de Doutorado em Ciências Agrárias: área de concentração Agroecossistemas da  
Amazônia, para obtenção do título de Doutor.

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antônio Cordeiro de Santana - Orientador  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Sérgio Castro Gomes - 1º Examinador  
UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Fernando Antônio Teixeira Mendes - 2º Examinador  
COMISSÃO EXECUTIVA DO PLANO DE LAVOURA CACAUEIRA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Augusto Pereira Neto - 3º Examinador  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Adamo Lima de Santana - 4º Examinador  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

*Ao Pedro Henrique, Ingrid e Ivaneide Campos*

*Aos meus pais e irmãos*

## AGRADECIMENTOS

- \* A Deus;
- \* À minha família, em especial aos meus pais, Pedro (*in memoriam*) e Maria, por sempre mostrarem a importância do estudo e nunca mediram esforços para oportunizar a minha formação e por acreditarem na minha capacidade;
- \* Ao Prof. Cordeiro, meu orientador e que hoje posso considerar como amigo, que me acolheu como seu orientando. Agradeço pela confiança depositada ao me deixar à vontade para desenvolver esta tese, mas sempre mostrando o norte a ser seguido e a importância em se estudar a Amazônia;
- \* Ao Prof. Benedito Gomes, por ter me aceitado, inicialmente, como seu orientando e posteriormente como meu coorientador;
- \* Aos professores Héilton Tavares, Waldenei Travassos, Joaquim Queiroz, Merilene Costa, Rosemiro Galate, Nazaré Maciel, Heriberto Pena, Francisco de Assis, José Antônio Vilhena, João Augusto, João Almiro dentre outros que sempre me incentivaram e me auxiliaram por meio das conversas, análises e comentários sobre o tema e metodologias utilizadas no desenvolvimento desta tese;
- \* Aos professores Aldo Viera e Regina Tavares, que foram importantes na minha formação de Professor e Estatístico;
- \* À Universidade Federal Rural da Amazônia;
- \* Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias; representado pela pessoa do Prof. Dr. Francisco de Assis Oliveira;
- \* À banca de qualificação e defesa;
- \* Aos amigos de curso;
- \* Aos meus alunos pelos momentos de compreensão e ajuda;
- \* Aos amigos, colegas, cunhados, primos, sobrinhos e irmãos que de fora da academia sempre me incentivaram e ajudaram nos momentos de “ócio criativo”;
- \* E finalmente aqueles que convivem diariamente comigo, compartilhando dos momentos mais significativos dos meus dias, mesmo que não sejam os mais longos, meus filhos e minha Esposa. A eles agradeço a oportunidade de tê-los ao meu lado e poder amá-los do meu jeito.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Proporção da participação do PIB adicionado do território no PIB adicionado do estado do Pará .....	14
<b>Figura 2</b>	Território da Cidadania Sudeste Paraense .....	29
<b>Figura 3</b>	Diagrama de dispersão de Moran .....	36
<b>Figura 4</b>	Nível de controle dos conselhos com recursos públicos .....	43
<b>Figura 5</b>	Fator PIB do território da cidadania Sudeste Paraense, 2003 – 2010 .....	45
<b>Figura 6</b>	Diagrama de dispersão de Moran Bivariado .....	46
<b>Figura 7</b>	Padrões locais de autocorrelação espacial bivariada para PIB – ICI .....	46
<b>Figura 8</b>	Conhecimento da presença de outro técnico que apoie a ação do CODETER .....	62
<b>Figura 9</b>	Média de frequência dos problemas que prejudicam o desempenho do CODETER .....	63
<b>Figura 10</b>	Média da frequência dos temas tratados no CODETER .....	64
<b>Figura 11</b>	Ações desenvolvidas para gestão de projetos pelo CODETER.....	65
<b>Figura 12</b>	Indicadores do IGT.....	65
<b>Figura 13</b>	Relação entre as instâncias e a abordagem de Sen (2000) para capacitações....	80

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, com renda per capita nominal inferior a R\$ 70,00 mensais (%) .....	15
<b>Tabela 2</b>	População rural e urbana dos municípios que compõem o território .....	30
<b>Tabela 3</b>	Classificação do ICI .....	32
<b>Tabela 4</b>	Presença de conselhos constituídos e outras formas de organização social ativos no território .....	39
<b>Tabela 5</b>	Indicadores de Capacidade Institucional e ICI .....	41
<b>Tabela 6</b>	População, densidade demográfica e PIB adicionado dos municípios que compõem o território .....	44
<b>Tabela 7</b>	Classificação do IGT .....	60
<b>Tabela 8</b>	Critérios de recomendação de Fiabilidade estimada pelo $\alpha$ de Cronbach ..	82
<b>Tabela 9</b>	Classificação do IPCV .....	85
<b>Tabela 10</b>	Resumo dos indicadores do IPCV .....	85
<b>Tabela 11</b>	Estimativas dos parâmetros dos itens para categoria de resposta .....	123



## SUMÁRIO

RESUMO .....	11
ABSTRACT.....	12
1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	13
REFERÊNCIAS .....	19
2. AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL SEGUNDO AS DIRETRIZES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: APLICADA AO SUDESTE PARAENSE.....	21
RESUMO .....	21
ABSTRACT.....	22
RESUMEN.....	23
2.1 INTRODUÇÃO .....	24
2.2 METODOLOGIA.....	28
2.2.1 Área de estudo .....	29
2.2.2 Definição da amostra .....	30
2.2.3 Dimensões da análise.....	31
2.2.4 Definição da escala e do Índice de Capacidade Institucional .....	32
2.2.5 Dados secundários .....	33
2.2.6 Dimensão da Gestão Compartilhada.....	33
2.2.7 I de Moran Global Bivariado .....	35
2.2.8 Análise de Componentes Principais .....	37
2.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	38
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	47
REFERÊNCIAS .....	48
3. O COLEGIADO TERRITORIAL COMO ESPAÇO DE GOVERNANÇA NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SUDESTE PARAENSE .....	53
RESUMO .....	53
ABSTRACT.....	54
3.1 INTRODUÇÃO .....	55
3.2 METODOLOGIA.....	58
3.2.1 Indicadores de Governança.....	59
3.2.2 Índice de Gestão Territorial .....	60
3.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	61
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	67
REFERÊNCIAS .....	68
4. AS PERCEPÇÕES DOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE .....	72
RESUMO .....	72
ABSTRACT.....	73

4.1	INTRODUÇÃO .....	74
4.2	METODOLOGIA .....	79
4.2.1.	Metodologia de amostragem e definição das instâncias e indicadores .....	79
4.2.2	Modelos de Teoria da Resposta ao Item .....	83
4.2.3	Análise de Componentes Principais .....	84
4.2.4	Índice de Percepção da Condição de Vida (IPCV) .....	85
4.3	RESULTADOS .....	86
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	90
	REFERÊNCIAS .....	91
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	95
6.	ANEXO .....	97
6.1	Questionário de Capacidades Institucionais .....	97
6.2	Questionário de Acompanhamento da Gestão do Colegiado.....	101
6.3	Questionário: Índice de Gestão Social .....	106
6.4	Questionário do Índice de Condições de Vida.....	115
6.5	Determinação do tamanho da amostra para o IPCV .....	120
6.6	Estimação dos parâmetros no modelo de resposta gradual de Samejima .....	122
	REFERÊNCIAS .....	128

## RESUMO

Visando melhorar o desenvolvimento territorial e superar a pobreza e as desigualdades sociais e regionais existentes no meio rural, em regiões menos desenvolvidas do país, o Governo Federal criou os Territórios da Cidadania. Mas, qual a influência dos recursos e ações destinadas ao Território da Cidadania Sudeste Paraense na capacidade institucional, governança territorial e condições de vida? Neste trabalho, na tentativa de responder a esta pergunta, tem-se como objetivo maior é avaliar a percepção dos atores territoriais quanto à influência das ações e recursos do Programa Territórios da Cidadania sobre a capacidade institucional, governança territorial e condições de vida no território da cidadania Sudeste Paraense, 2003 – 2010. Enfocou-se, as ações desenvolvidas que “tocam” as áreas de apoio à gestão social no território, à organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação e cultura, infraestrutura e na área de direitos e desenvolvimento social capazes de promover melhoria na condição de vida. Para tanto, foi realizada a pesquisa no território, com aplicações de questionários que envolveram 370 pessoas que estão diretamente ligadas à área de gestão pública dos municípios envolvidos (prefeitos, secretários de administração e agricultura), gestão do Colegiado de Desenvolvimento Territorial e atores territoriais, para a coleta de dados e construção de indicadores de percepções. Todos os índices construídos apontaram para o nível médio de percepção dos entrevistados, quanto à Capacidade Institucional, Governança Territorial e Condições de Vida, indicando que na percepção dos atores territoriais acerca do Programa Territórios da Cidadania promoveu o desenvolvimento territorial, mas que ainda há fragilidades a serem superadas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento territorial; gestão social; capacidade Institucional; governança territorial; indicadores de desenvolvimento; percepção de condições de vida.

## ABSTRACT

Aiming to improve territorial development, overcoming poverty, existing social and regional inequalities in rural areas, in regions less developed in the country, the Federal Government created the Territories of Citizenship. However, what are the influence of resources and actions to the territory of Citizenship in Southeastern Pará institutional capacity, territorial governance and life conditions? In this work in a try to answer this question, the biggest objective is to evaluate the perception of territorial actors as the influence of actions and resources Territories of Citizenship program in institutional capacity, governance and territorial living conditions in the territory of citizenship Southeastern Pará, 2003-2010. The focus on actions developed that include the areas of social support in territory management, sustainable production organization, health, access to water and sanitation, education, infrastructure and culture and in the area of rights and social development can promote improvement in life conditions. For instance, there were research in the territory with questionnaires applications involving 370 people that are directly related to the area of public administration of the municipalities involved (mayors, secretaries of agriculture and administration), management of the College of Territorial Development and territorial actors was held to data collection and construction of indicators of perceptions. All acquired indicators pointed to the average level of perception of the respondents as the Institutional Capacity, Governance and Territorial Living Conditions, indicating that the perception of territorial actors on the Territories of Citizenship Program could promote regional development but, there are still weaknesses to be overcome.

**Keywords:** Territorial Development; social management; Institutional capacity; territorial governance; development indicators; perception of life conditions.

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Os Territórios da Cidadania no Brasil foram criados pelo Governo Federal por meio do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, com o intuito de facilitar o planejamento de ações governamentais e, priorizar nas regiões menos desenvolvidas, investimentos públicos e privados, que ao longo do tempo, não foram suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas e essenciais da população (CAMPOS et al., 2012). O conceito de território adotado pelo programa foi o de:

“um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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. 28).

No ano em que surgiu, de acordo com Brasil (2009), o programa iniciou atendendo a 60 territórios espalhados nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul do País. Com atuação integrada de três eixos principais: 1) Apoio às atividades produtivas, através de assistência técnica, acesso ao crédito, à comercialização, regularização fundiária e estímulo a produção; 2) Cidadania e acesso aos direitos à educação, saúde, cultura e documentação civil; e 3) Recuperação e qualificação da infraestrutura, por meio de ações de melhoria do abastecimento de água, eletrificação rural, programas de habitação, além da questão de licenciamento e manejo ambiental.

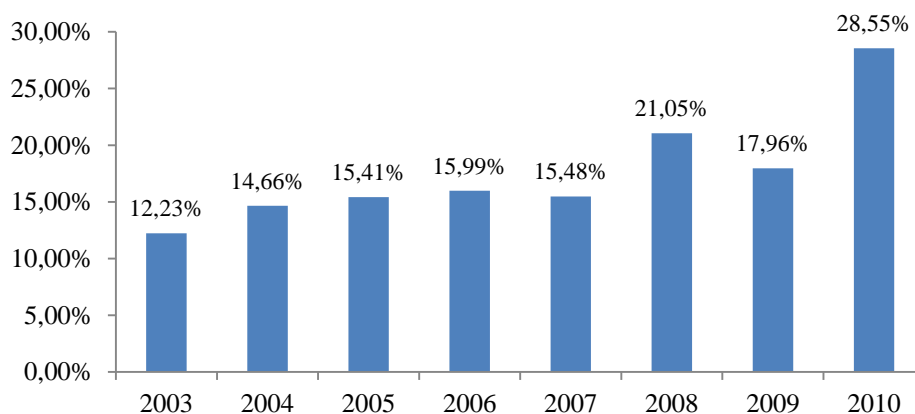
O programa busca esta superação por meio do desenvolvimento e crescimento econômico das regiões, bem como da universalização dos programas básicos voltados para a promoção da cidadania, combinado com uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Neste sentido, os Territórios da Cidadania surgem com a finalidade de superar a pobreza e as desigualdades sociais e regionais existentes no meio rural, superação esta alicerçada na abordagem territorial.

Entretanto, para atender essa nova demanda do governo brasileiro, os territórios foram concebidos e definidos a partir de conjuntos de municípios com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), próximos e unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais. Que tinham, ainda, uma identidade e uma coesão social, cultural e

geográfica. Por isso, para entender os “territórios”, é necessário vê-los numa dimensão maior que o Município, pois são constituídos por mais de um e menor que o Estado da federação a que pertence.

Nesta tese foi feita análise da atuação do Estado no Território Sudeste Paraense, no Estado do Pará, que abrange uma área total de 54.469,20 Km<sup>2</sup> e é composto por 14 municípios: Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Bom Jesus do Tocantins e Eldorado dos Carajás.

Este território tem em destaque suas atividades produtivas que podem ser expressas pelo Valor Adicionado do Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE, 2014) que em comparação com sua participação no Estado mostra que a economia, de forma macro no território, caracteriza-se de forma crescente (Figura 1).



**Figura 1:** Proporção de participação do PIB do território no PIB do estado do Pará

**Fonte:** IBGE (2014)

Mostra-se assim que o território têm uma economia ativa e que contribui de forma significativa para o crescimento econômico do Estado, e mais, tem o crescimento caracterizado pelo expressivo desempenho na economia de alto desempenho nos setores de exploração dos recursos minerais e na agropecuária.

Os municípios de Canaã dos Carajás, Marabá e Parauapebas se destacam no território quanto aos seus PIBs e provocam assimetria de forma macro, pois nada garante que a riqueza originada nestes municípios retorne de forma eficiente aos indivíduos que lhe habitam ou que os circunvizinham.

No entanto, não se pode deixar de observar que o desenvolvimento econômico influenciado somente pelo fator PIB, não reflete o nível do alcance deste desenvolvimento na população que compõem o território. Uma vez que, ao se observar indicadores de pobreza dos municípios que compõem o território (Tabela 1), pode-se identificar a presença de assimetria quanto a estes indicadores, impactando de forma direta no desenvolvimento sustentável do deste.

De tal sorte, que a proporção de pessoas que estão com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 apresenta os menores níveis nos municípios de Canaã dos Carajás, Marabá e Parauapebas, tanto na zona urbana quanto na zona rural, e também em relação ao Estado.

**Tabela 1:** Proporção de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, com renda *per capita* nominal inferior a R\$ 70,00 mensais (%).

<b>Municípios</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
Bom Jesus do Tocantins	12,9	12,9	12,9
Brejo Grande do Araguaia	16,5	16,0	17,3
Canaã dos Carajás	6,3	5,0	11,1
Curionópolis	11,6	10,9	13,3
Eldorado dos Carajás	18,0	14,0	22,6
Itupiranga	24,0	19,0	27,6
Marabá	7,3	5,1	17,5
Nova Ipixuna	18,6	13,9	23,8
Palestina do Pará	19,8	18,6	21,7
Parauapebas	4,0	3,5	8,9
Piçarra	12,5	8,4	14,3
São Domingos do Araguaia	14,0	12,8	16,4
São Geraldo do Araguaia	11,1	8,4	14,4
São João do Araguaia	19,0	15,4	19,8
<b>Pará</b>	<b>14,4</b>	<b>8,0</b>	<b>29,5</b>

**Fonte:** Censo demográfico (IBGE, 2010)

Porém, ao se considerar a abordagem de Amartya Sen, que discorre que a pobreza deve ser vista como a falta de certas capacitações para uma vida digna e saudável, estando de acordo com a ideia de que “não é a escassez de bens que gera a miséria e a fome, mas a incapacidade de obtê-los” (CODES, 2008). Por conseguinte, entende-se melhor quando se olha por este prisma a importância da pobreza na caracterização do território, pois a pobreza presente no território advém da restrição às oportunidades de escolhas pelos atores territoriais.

Desta forma, percebe-se a presença de contradições nos âmbitos sociais e econômicos no território, evidenciados pelo Valor Adicionado do PIB adicionado *versus* o indicador de pobreza. E quando se mira o horizonte em direção ao uso e exploração dos recursos naturais,

das atividades agropecuárias e de agricultores familiares, que segundo Santos (2011) caracterizam o grande dinamismo econômico do território, e também na forma de ocupação do território (CASTRO e SIMÕES, 2010), entende-se que estas contradições estão alicerçadas na estrutura de formação, ocupação e meios de produção historicamente impostas ao território.

Com efeito, ao se resgatar a forma de ocupação do território, em sua gênese, tem-se que a política do Estado para colonização foi baseada, simplesmente, em um “plano de ocupação” e incentivo ao uso desordenado dos recursos naturais presentes neste. Pois a história de colonização do território está relacionada à ocupação e transformação do espaço com o objetivo de incrementar a produção (mineral, agricultura, pecuária, entre outras), baseada em uma pluralidade de interesses (estatal e civil) que impôs uma trajetória de colonização, não delineada, e efetivada com a ausência de política de colonização organizada pelo Estado.

Portanto, avaliar a influência do Programa Territórios da Cidadania no território Sudeste Paraense, que segundo o censo de 2010 (IBGE, 2011) tem a população total do território é de 634.707 habitantes, dos quais 179.680 vivem na área rural, o que corresponde a 28,31% do total. Possui 14.647 agricultores familiares, 26.146 famílias assentadas e 5 territórios indígenas e seu IDH médio é 0,69. Que de acordo com Brasil (2010), os investimentos no território Sudeste Paraense que foram previstos para o período 2008-2010, depois de ser transformado de territórios rurais para territórios da cidadania, atingiram um total de 92 Ações com a atuação dos ministérios que integram o Programa Territórios da Cidadania, com valores avaliados na ordem de R\$ 469.034.941,12 (BRASIL, 2010).

Por exemplo, em 2010, dentre as ações executadas podemos citar as seguintes: **Na área de Direitos e Desenvolvimento Social** – através do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, dois mutirões foram realizados; Com o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Com Deficiência, foram atendidos 4.222 usuários e o mesmo benefício à Pessoa Idosa foram atendidas 4.340 pessoas; 129 Crianças e Adolescentes foram atendidos por meio do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); 37.667 famílias incluídas no Programa Bolsa Família (PBF); Foram implantados nos 14 Municípios Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e em 07



Municípios o Índice de Gestão Descentralizada do PBF; e, o Programa de Atenção Integral à Família atendeu 55.500 famílias referenciadas.

**Na área de Organização Sustentável da Produção** – o governo contabilizou 741 contratos firmados por meio do Crédito PRONAF; apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos; infraestrutura e serviços diversos nos territórios rurais.

**Na área de Saúde, Saneamento e Acesso à Água** – foi implantado um Centro de Especialidade Odontológica/Programa Brasil Sorridente; um Núcleo de Apoio à Saúde da Família; Serviços de Saneamento em Assentamentos e Comunidades Rurais; 66 equipes de Saúde da Família implantadas; 359 Agentes Comunitários de Saúde mantidos; Houve melhorias nos Sistemas Públicos de Abastecimento de Água nos Municípios de até 50.000 habitantes; 32 equipes de Saúde Bucal implantadas; e ampliação da cobertura vacinal com 39.352 doses aplicadas.

**Na área de Educação e Cultura**, foram implantados e/ou ampliados os seguintes programas: Brasil Alfabetizado, atingindo um total de 10.640 alfabetizando; Proinfância; Escola Ativa com 405 escolas atendidas; 119 laboratórios de informática entregues; 488 escolas apoiado através do programa Dinheiro Direto na Escola; 660 matrículas realizadas nas escolas técnicas; 11 salas com Recursos Multifuncionais Equipadas; 7 ônibus adquiridos com o Programa Caminho da Escola; e 55 pontos de presença GESAC (antena e conexão terrestre) de acesso a Banda Larga foram instalados.

**Na área de Infraestrutura**, Programa Luz para Todos; Planos Habitacionais de Interesse Social (Contratações 2007, 2008 e 2009); Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado (PAC contratações 2007 e 2008); e concessão de Crédito às Famílias Assentadas.

E, por último, **na área de Apoio à Gestão Territorial**, foi realizado a formação de Agentes de Desenvolvimento e com relação ao Fortalecimento da Gestão Social no Território foram capacitados todos os membros do Colegiado e de suas instâncias deliberativas e consultivas.

Outro aspecto refere-se à potencialização das políticas públicas sociais, profissionais e da infraestruturas, em particular no que tange às possibilidades de articulação e integração entre si, que possa garantir no território de forma eficaz: a convergência territorial, mais transparência no uso dos recursos públicos, a integração de políticas e programas focados em Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação capaz de criar condições para a melhoria da

qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos, consolidados entre o Governo Federal, Estados e Municípios, fundamentais para a superação dos desafios e construção dessa estratégia, voltados para ações inovadoras e soluções criativas na região.

Nesta pesquisa tenta-se responder ao seguinte problema: *Na percepção dos habitantes residentes no Território da Cidadania Sudeste Paraense as ações realizadas pelo programa proporcionaram a elevação, da capacidade institucional, governança territorial e condições de vida dos beneficiados, no interstício 2003 - 2010?*

A hipótese central é que as ações e investimentos do Programa Territórios da Cidadania tenham proporcionado avanços no desenvolvimento territorial e em elementos fulcrais para este desenvolvimento, como: elementos que compõem a gestão social (capacidade institucional e governança territorial) e melhoria das condições de vida dos atores territoriais no território Sudeste Paraense.

Nesse sentido, esta tese objetiva, em termos gerais: *Analisar a percepção dos atores territoriais quanto à influência das ações e recursos do Programa Territórios da Cidadania na capacidade institucional, governança territorial e condições de vida no território da cidadania Sudeste Paraense, 2003 – 2010.*

E em termos de objetivos específicos, busca-se:

- Avaliar as oportunidades e os problemas decorrentes da Capacidade Institucional do Território da Cidadania Sudeste Paraense;
- Avaliar a percepção dos atores territoriais acerca da importância e o reconhecimento do CODETER<sup>1</sup> do Território da Cidadania Sudeste Paraense como espaço de governança territorial;
- Avaliar a condição de vida dos agricultores familiares a partir de suas percepções frente aos investimentos e ações do Programa Territórios da Cidadania no território da Sudeste Paraense.

O trabalho foi estruturado em três artigos, excetuando os elementos introdutórios desta tese. Cada um desses artigos contempla um objetivo específico do trabalho, respectivamente, sendo eles:

---

<sup>1</sup> Colegiado de Desenvolvimento Territorial

Artigo I - Avaliação da capacidade institucional segundo as diretrizes do Programa Territórios da Cidadania: aplicada ao Sudeste Paraense

Artigo II - O colegiado territorial como espaço de governança no território da cidadania Sudeste Paraense.

Artigo III - As percepções dos beneficiados pelo programa territórios da cidadania no território sudeste paraense.

## REFERÊNCIAS

CAMPOS, P. S. S.; ALMEIDA, R. H. C.; PENA, H. W. A.; SALES, J. S.; REIS, M. H. N.. Avaliação da capacidade institucional do território da cidadania Sudeste Paraense. In: **5º Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2012, Belém, PA. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, PA: UFPA, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2005. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília, MDA/SDT (Documentos Institucionais, 1). Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_212-28-11-2012-11-25-585155.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_212-28-11-2012-11-25-585155.pdf)> Acesso em: 23 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2009. **Portal da Cidadania**. Disponível em: <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221713](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713)> Acesso em: 02 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2010. **Portal da Cidadania**. Disponível em: [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/sudesteparausepa/xwiki/portlets/territorios/pages/historico\\_do\\_programa2013?sdt\\_code=87](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/sudesteparausepa/xwiki/portlets/territorios/pages/historico_do_programa2013?sdt_code=87)> Acesso em: 07 de jun de 2013.

CASTRO, F. N de; SIMÕES, A.V. A criação do território do sudeste paraense: um estudo sobre a implementação dos programas de desenvolvimento territoriais. In: **II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte**, Belém- Pará, UFPA, 2010. Disponível em: <<http://www.sbsnorte2010.ufpa.br/site/anais/html/gt3.html>> Acesso em: 01 jun. 2011.

CODES, A. L. M. de. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. **Texto para discussão** n. 1332. Brasília: IPEA, 2008.

SANTOS, V. M. **A economia do Sudeste Paraense: fronteira de expansão na periferia brasileira.** 2011. 345 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico/Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

## **2. AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL SEGUNDO AS DIRETRIZES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: APLICADA AO SUDESTE PARAENSE**

### **RESUMO**

O objetivo do artigo foi avaliar os problemas decorrentes da Capacidade Institucional do Território da Cidadania Sudeste Paraense, no estado do Pará-Brasil, com base em revisão de literatura e em dados secundários e primários junto aos atores territoriais. As principais diretrizes de avaliação foram em particular aspectos como Gestão dos Colegiados, Capacidades Organizacionais, Serviços Institucionais, Instrumentos de Gestão Municipal, Mecanismos de Solução de Conflitos, Infraestrutura Institucional e Iniciativas Comunitárias. Constatou-se que os problemas são, em geral, maiores nos municípios que não apresentam tanta representação no território, embora possam ocorrer também em municípios com maior poder de atuação. Além disso, constatou-se que governos e organizações da sociedade civil representam papel importante na gestão social do território, embora esta relação se apresente desequilibrada no ambiente onde deveria prevalecer esta forma de gestão, nos conselhos municipais. Adotou-se o Índice de Capacidade Institucional (ICI) construído pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para avaliar a capacidade institucional territorial, sendo este classificado como médio. Foi determinada a dependência espacial entre o PIB e capacidade institucional dos municípios do território pelo I de Moran.

**Palavras-chaves:** Gestão social, Ações governamentais, Sociedade civil, Sustentabilidade, Capacidade Institucional.

## **EVALUATION OF THE INSTITUTIONAL CAPACITY ACCORDING TO THE DIRECTIVES OF THE PROGRAM TERRITORY OF CITIZENSHIP: APPLIED TO PARAENSE SOUTHEAST**

### **ABSTRACT**

The objective of this article was to evaluate the opportunities and problems arising from the Institutional Capacity of the Territory of the Citizenship Paraense Southeast, Pará State, Brazil, based on literature review and secondary data and collected from the territorial actors. The principal review guidelines were in particular aspects such as the Collegiate Management, Organisational Capabilities, Institutional Services, Municipal Management Instruments, Mechanisms for Conflict Resolution, Institutional Infrastructure and Community Initiatives. It found that the problems are in general larger in municipalities that do not have much representation in the territory, although they can also occur in municipalities with greater power to action. Furthermore, it was found that government and civil society organizations are an important social role in land management, although this relationship introduce yourself in unbalanced environment ought to prevail where this form of management in municipal councils. Adopted was Institutional Capacity Index (ICI) built by the Territorial Development Secretariat (TDS) to evaluate the territorial institutional capacity, which is classified as medium. The spatial dependence of PIB and institutional capacity of municipalities of the territory by Moran's I was determined.

**Keywords:** Social management, governmental actions, civil society, sustainability, Institutional capacity.

## **EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE CONFORMIDAD CON LAS DIRECTRICES DEL PROGRAMA TERRITORIO DEL LA CIUDADANÍA: APLICADA AL SUDESTE PARAENSE**

### **RESUMEN**

El objetivo del artículo fue evaluar las oportunidades y los problemas provenientes de la Capacidad Institucional del Territorio de la Ciudadanía Sudeste Paraense, en el estado de Pará-Brasil, teniendo como base la relectura de literatura y en datos secundarios y colectados con los actores territoriales. Las principales direcciones de evaluación, fueron en particular, aspectos como Gestión de los Colegiados, Capacidad de Organización, Servicios Institucionales, Instrumentos de Gestión Municipal, Mecanismos de Solucionar Conflictos, Infraestructura Institucional e Iniciativas de la Comunidad. Se constató que los problemas son, en general, mayores en los municipios que no tienen mucha representación en el territorio. Aunque puede ocurrir también en municipios con más poder de actuación. Además, se constató que gobiernos y organizaciones de la sociedad civil representan un papel importante en la gestión social del territorio, aunque esta relación se presente desequilibrada en el ambiente donde debería dominar esta forma de gestión, en los consejos municipales. Se adoptó el Índice de Capacidad Institucional (ICI) construido por la Secretaria de Desarrollo Territorial (SDT) para evaluar la capacidad institucional territorial, que fue clasificado como mediano. Fue determinada la dependencia espacial entre el PIB e la capacidad institucional de los municipios del territorio por el I de Moran.

**Palabras clave:** Gestión social; Acciones gubernamentales; Sociedad civil; Sostenibilidad; Capacidad Institucional

## 2.1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição, em 1988, juntamente com a redemocratização do Brasil, fizeram com que o país se tornasse um dos mais descentralizados do mundo (SOUZA, 2002). Esta descentralização gerou a expectativa de se ter ampliada a autonomia dos entes federados e, também, se ter redimensionado o arranjo federativo<sup>2</sup> vigente à época. Desta forma, foi possível uma ação mais efetiva dos municípios quanto às políticas públicas, a fim de diminuir as desigualdades regionais. Porém, Souza (2003) afirma que estas desigualdades passaram a balizar as interações federativas e que podem vir a ser superadas por meio de recursos federais adicionais.

Na busca de diminuir estas desigualdades, a partir de 2003 foi instituído o Programa Territórios Rurais (PTR), que em 2008 foi ampliado e passou a ser Programa Territórios da Cidadania (PTC), com o objetivo de facilitar o planejamento de ações governamentais que viessem a mitigar a ausência histórica do Estado nas regiões menos desenvolvidas. Sendo esta então, uma forma de descentralização do processo decisório relativo às ações que deveriam ser destinadas a um determinado território para promover o desenvolvimento.

Desta descentralização e a busca pela diminuição das desigualdades surge, naturalmente, um novo processo de gestão, a Gestão Social, que entende-se que deva ser pautada na premissa de uma forma de gestão compartilhada e venha a tomar decisões fora de uma forma da estratégia “*pork barrel*”<sup>3</sup>(SHEPSLE, BONCHEK; 1997) dos políticos que atuam no território. De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) a Gestão Social é: “uma certa maneira de gerir assuntos públicos, neste caso em particular as políticas e iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento dos espaços rurais” (BRASIL, 2003).

Neste sentido, pode-se inferir que a gestão social vem a ser uma forma de remoção das restrições aos atores territoriais no processo de tomada de decisão acerca das propostas e estratégias para o desenvolvimento a partir do PTC. Também uma das formas de verificar se

---

<sup>2</sup>Segundo Acir (1981), o modelo que originou e define um arranjo federativo na óptica das relações entre as esferas de governo é que : “*os poderes do governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territorial, constituem soberanias distintas e separadas que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhe são próprias*”. Esta definição foi utilizada para o sistema federal dos Estados Unidos (Acir, 1981), um dos berços do sistema federativo.

<sup>3</sup> De acordo com Shepsle e Bonchek (1997), a estratégia *pork barrel* é a apropriação de recursos federais para projetos ineficientes que beneficiam os distritos específicos dos congressistas, mas que pouco favorecem a nação como um todo.



houve avanço na forma de gestão social é avaliar sua Capacidade Institucional. Mas o que vem a ser capacidade institucional de um território?

De acordo com Brasil (2011) entende-se por capacidade institucional de um território como sendo:

[...] condições e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território - considerando seu arranjo político-institucional - e as organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos (BRASIL, 2011, p. 1).

De acordo com Santos (1996), o espaço implica sempre na interação entre um “sistema de objetos” e um “sistema de ações”, evidenciando desta forma a conveniência em se estudar o território, neste caso o território formado a partir do PTC, e a forma de emprego dos instrumentos de gestão por seus atores. Santos (1996) também postula que a interação entre a materialidade e as práticas sociais caracteriza o território, e com base nisto se faz importante analisar e como se dá esta interação no âmbito da capacidade institucional do território.

A análise do espaço (território), ainda segundo Santos (1996), precisa levar em consideração que o espaço deve ser problematizado pela articulação destes sistemas, pondo em evidência a valorização da história em uma perspectiva crítica. A noção de território é, portanto, ainda de acordo com o autor, compreendida como “espaço habitado”, fruto da interação entre os homens, ou seja, síntese de relações sociais (Santos, 1996). Sendo assim, as relações sociais constituem-se no elo de intervenções sobre o meio ambiente, a produção e a própria sociedade, quando estas relações se desenvolvem concomitantemente estruturam um espaço de planejamento e cobranças sobre a eficiência/eficácia das políticas públicas.

Para o meio rural, o espaço em que se deu a gênese do programa Territórios da Cidadania, Bonnal e Maluf (2009) argumentam que a reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais, com progressiva integração entre eles resulta em uma força reivindicatória independente. Esta reorganização propicia a criação de condições de negociação com o poder público em busca de melhorias e avanços na gestão social e políticas públicas, que se materializam, principalmente, nos municípios por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Estes CMDRS vêm a se tornar instituições participativas e deliberativas na gestão dos municípios. E como instituição deliberativa, segundo Evans (2003) vem a proporcionar “bases mais sólidas para avaliar as prioridades de desenvolvimento”. Sendo assim, entende-se que os

CMDRS são espaços que oportunizam aos atores territoriais a capacidade de fazer escolhas acerca do processo de desenvolvimento lhes proposto. A oportunização de escolhas acerca do processo de desenvolvimento por meio dos CMDRS vem a ser uma remoção das restrições impostas, historicamente, aos atores territoriais rurais, alinhando-se assim à teoria desenvolvimentista de Sen (2000).

Ao se observar quais são os municípios que compõem o território Sudeste Paraense e as organizações sociais e representações estatais participantes destes, infere-se que este é formado a partir de um contexto histórico de lutas por melhoria das condições de vida e acesso à terra, além da busca por avanços na produção e desenvolvimento territorial. Portanto as relações sociais de produção estruturam as instituições de cobrança, e ajustam a superestrutura da sociedade por meio de novas leis e políticas públicas que emergem com a remoção das restrições de escolha dos atores territoriais.

No entanto, Abramovay (2001) faz a ressalva de que:

“[...] o maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural sustentável é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam.”(ABRAMOVAY, 2001; p. 137)

Neste sentido, o conhecimento da realidade cumulativo, dinâmico e participativo é um ponto de partida de todo o processo de planejamento, execução e avaliação institucional. Isto, significa considerar o princípio da territorialidade na implementação das políticas públicas, bem como os seus territórios e outros recortes socioterritoriais necessários à abordagem da realidade dos municípios como um todo, em questão. Freitas et al. (2012), argumentam que “[...] a constituição de institucionalidades participativas deve garantir e promover um ambiente adequado à consolidação de uma participação efetiva associada ao desenvolvimento de capacidade”, capacidades estas no sentido de Sen (2000).

Considerando que o território inclui tanto aquilo que coloquialmente é chamado de “natureza”, quanto à materialidade e as ações socioculturais e econômico-políticas, implicando assim na consideração da dinamicidade e dos componentes históricos, compreende-se o território como campo de intervenção do Estado e da sociedade civil.

De acordos com Scheneider (2004), o território passa a ser uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no

tecido social. O território torna-se assim, um campo de atração de pessoas e aglomerações de atividades produtivas, onde um conjunto de contradições nas relações sociais é engendrado, o que decorre muitas vezes da incompatibilidade das relações das forças produtivas materiais com a força de trabalho disponível, que ao se organizar, pode transformar-se em um gradiente de esforços para a solução de diversos problemas e conflitos de natureza complexa e principalmente para planejamento de políticas públicas que respondam aos interesses daqueles grupos e ao mesmo tempo funcionem como modelo para o desenvolvimento de instrumentos de cobrança para áreas adjacentes.

Posto isto, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) (BRASIL, 2011) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e das Células de Avaliação e Informação (CAI)<sup>4</sup>, realizou por meio de Instituições de Ensino Superior (IES), a avaliação da Capacidade Institucional (CI) de 37 territórios da cidadania, a partir da organização da gestão dos mesmos, pois entende que a compreensão das Capacidades Institucionais deve considerar as principais áreas de desenvolvimento institucional referidas aos territórios no marco da política de desenvolvimento rural sustentável. E estando assim de acordo com Bhagavan e Virgin (2004), que consideram que a capacidade institucional engloba as funções que as instituições devem ter a competência (capacidade) para realizar, e também os recursos (humanos, técnicos e financeiros) e as estruturas que precisa para esse fim.

Em termos gerais, avaliou-se a Capacidade Institucional do Território da Cidadania Sudeste Paraense, no Estado do Pará. Este território apresenta grande diversidade de atividades produtivas e municípios com diferentes níveis de desenvolvimento, e considerando o espaço de planejamento como norteador de políticas públicas para o território, o município de Marabá polariza a região conjuntamente com o município de Parauapebas, que apresenta uma condição hierárquica logo imediata, e fluxos contínuos de produção e consumo dos municípios (COSTA, 2012), o que configura diversas interações.

A avaliação da capacidade institucional de territórios da cidadania é ainda incipiente no Brasil. Sendo, em geral, feita a respeito dos países, como em Paranhos et al. (2013) que testou a hipótese de correlação positiva entre capacidade institucional e a habilidade dos governos da América Latina em reduzir os níveis de pobreza, fazendo uso de Análise de

---

<sup>4</sup> As Células de Acompanhamento e Informação foram criadas pela SDT em 2010, a partir de convênio com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para coletar, registrar e analisar as informações sobre os territórios rurais, além de apoiar a gestão dos colegiados territoriais.

Componentes Principais (JONHSON & WICHERN, 2007). Neste estudo, Paranhos et al. (2013) concluíram que elevar as capacidades institucionais dos governos é elemento fulcral ao melhoramento da qualidade de vida da população.

Tal qual Ravena (2009), que avaliaram a gestão da água na Amazônia, através de um índice de capacidade institucional dos municípios banhados pela bacia do Rio Purus, fazendo uso de redes neurais artificiais (BRAGA et al., 2007). Conegundes e Rocha (2013) que avaliaram a capacidade institucional dos municípios na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por meio de análise de documentos que os regulamentam o SUAS nos municípios.

Já nos Territórios da Cidadania no Brasil, estudos da capacidade institucional vêm sendo incentivados pela SDT/MDA a partir do Índice de Capacidade Institucional (ICI) construído e proposto pela SDT/MDA (BRASIL, 2011), como em Fernandes e Pereira (2011), Campos et al. (2012), Barone et al. (2012) e Caniello et al. (2013), para entendimento de como a capacidade institucional de um território vem interagindo no processo de desenvolvimento deste sob o prisma da gestão social.

Tal estudo, por meio de análises dos indicadores de capacidade institucional e do ICI proposto pela SDT/MDA (BRASIL, 2011) e por dados secundários que impactam de forma significativa na gestão social, avaliou a capacidade institucional do território da cidadania Sudeste Paraense com base nas percepções e conhecimento dos atores territoriais atuantes no território e as implicações do desempenho desta capacidade institucional junto à gestão territorial.

## **2.2 METODOLOGIA**

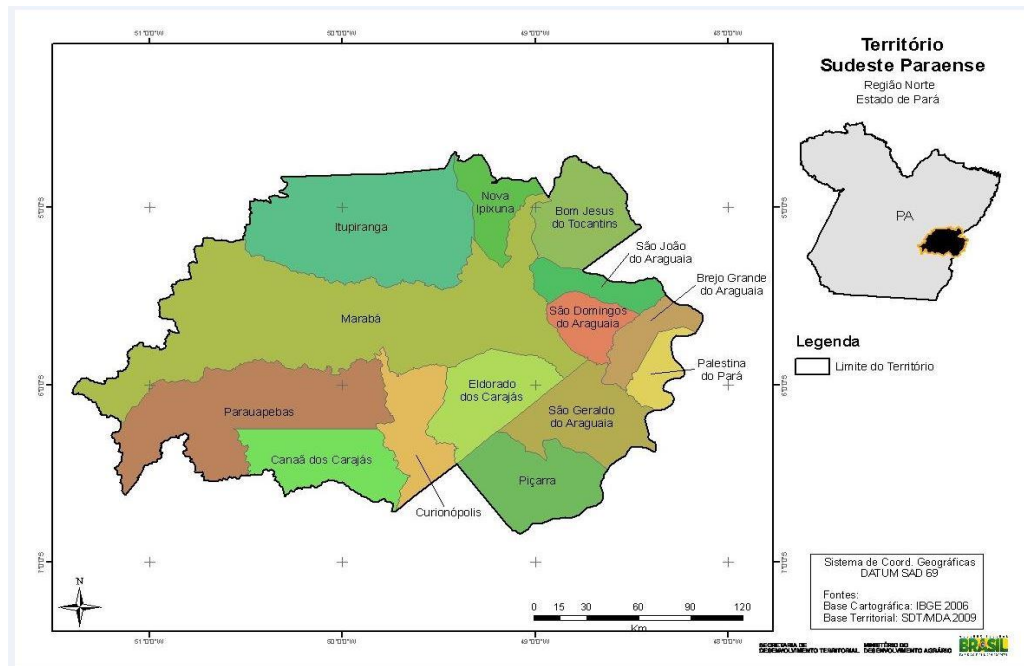
A avaliação da capacidade institucional do Território da Cidadania Sudeste Paraense foi pautada nas observações e pesquisa de campo da Célula de Acompanhamento e Informação Sudeste Paraense da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MD), nos indicadores elaborados pela SDT que estão disponíveis no Sistema

de Gestão Estratégica (SGE) em dados secundários de bases oficiais que impactam de forma significativa na gestão social do território.

Os instrumentos de coleta buscam informações nos municípios e nos diferentes segmentos que compõem a gestão social do território, representados no Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do território Sudeste Paraense. Primeiramente será feita a descrição das dimensões que compõem o ICI e, posteriormente, sua estrutura e construção. Em seguida, são descritas as variáveis obtidas em fontes estatais, constituindo desta forma os dados secundários que auxiliaram nas análises. Também é feito um resgate da formação do CODETER Sudeste Paraense e sua dinâmica de atuação. Por fim, é feita a análise da dependência espacial entre o Produto Interno Bruto (PIB) e Capacidade Institucional dos municípios do território pelo I de Moran.

### 2.2.1 Área de estudo

Criado em 2008, o Território da Cidadania Sudeste Paraense, abrange uma área total de 54.469,20 Km<sup>2</sup> e população de 634.891 habitantes (IBGE, 2010) e é composto por 14 municípios (Figura 2). Este território é a área de estudo deste artigo.



**Figura 2:** Território da Cidadania Sudeste Paraense  
**Fonte:** SDT/MDA (2011)

As cidades de Itupiranga, Piçarra e São João do Araguaia, destoam dos demais municípios do território por apresentarem maior parte da população localizada na zona rural, respectivamente (Tabela 2). No entanto, o território possui a maior parte de sua população no meio urbano.

**Tabela 2:** População Rural e Urbana dos municípios que compõem o Território

Municípios	População	Rural		Urbana	
		Total	Relativa	Total	Relativa
Bom Jesus do Tocantins	15.298	7.14	46,67%	8.158	53,33%
Brejo Grande do Araguaia	7.317	3.009	41,12%	4.308	58,88%
Canaã dos Carajás	26.716	5.989	22,42%	20.727	77,58%
Curionópolis	18.288	5.758	31,49%	12850	68,51%
Eldorado dos Carajás	31.786	15.208	47,84%	16.578	52,16%
Itupiranga	51.22	30.73	60,00%	20.49	40,00%
Marabá	233.669	47.399	20,28%	186.27	79,72%
Nova Ipixuna	14.645	6.919	47,24%	7.726	52,76%
Palestina do Pará	7.475	2.929	39,18%	4.546	60,82%
Parauapebas	153.908	15.218	9,89%	138.69	90,11%
Piçarra	12.697	9.116	71,80%	3.581	28,20%
São Domingos do Araguaia	23.13	7.876	34,05%	15.254	65,95%
São Geraldo do Araguaia	25.587	11.997	46,89%	13.59	53,11%
São João do Araguaia	13.155	10.569	80,34%	2.586	19,66%
<b>TOTAL TERRITÓRIO</b>	<b>634.891</b>	<b>179.857</b>	<b>28,33%</b>	<b>455.034</b>	<b>71,67%</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

## 2.2.2 Definição da amostra

A amostra para avaliação da capacidade institucional foi aplicado, três por município que compõem o território totalizando 42 questionários<sup>5</sup> para capacidade institucional, sendo entrevistadas pessoas detentoras de conhecimento acerca dos temas voltados para o PTC (prefeitos, secretários de administração e agricultura). Quanto aos itens, relativos à gestão do colegiado, foram aplicados a todos os membros efetivamente atuantes na plenária do CODETER e avaliação da infraestrutura foi aplicado por projeto, localizados nos territórios, sendo que três unidades são aplicadas: um questionário é aplicado a 1 (um) representante dos executores do projeto, outro, a 1 (um) representante dos beneficiários e 1 (um), último, ao representante do colegiado (BRASIL, 2011).

<sup>5</sup> Os questionários estão em anexo.

### 2.2.3 Dimensões da análise

Primeiramente, foi feita a análise sobre as dimensões estabelecidas no SGE para avaliação da Capacidade Institucional territorial, que são: *Gestão do Colegiado*, *Capacidades Organizacionais*, *Serviços Institucionais*, *Instrumentos de Gestão Municipal*, *Mecanismos de Solução de Conflitos*, *Infraestrutura Institucional* e *Iniciativas Comunitárias* (BRASIL, 2011). Estas dimensões são descritas a seguir de acordo com a metodologia definida pela SDT.

A primeira dimensão, *Gestão do Colegiado*, refere-se à gestão dos conselhos territoriais e sua atuação na análise dos projetos a serem apreciados para o território. A segunda dimensão, *Capacidade das Organizações*, enfatiza a aptidão para gestão das instituições presentes e atuantes no território. A terceira dimensão, *Serviços Institucionais Disponíveis*, busca relacionar os serviços prestados pelas organizações nos territórios. A quarta dimensão, *Instrumentos de Gestão Municipal* objetiva identificar os instrumentos disponíveis nos municípios para o melhor desenvolvimento de sua gestão. A quinta dimensão, *Mecanismos de Solução de Conflitos* refere-se aos mecanismos e instâncias utilizadas pela sociedade civil nos municípios do território para solução dos conflitos. Já a sexta dimensão *Infraestrutura Institucional* objetivou identificar a existência de infraestrutura pública para o desenvolvimento de atividades econômicas, sociais, culturais e políticas no território. E por fim, a dimensão *Iniciativas Comunitárias* corresponde à expressão política territorial, refletindo os diferentes tipos de iniciativas das organizações sociais frente aos diferentes temas de importância para o desenvolvimento territorial (BRASIL, 2011).

Observe que as dimensões que compõem o ICI se reportam somente aos serviços institucionais assegurados pelo poder público municipal que vem a correlacionar-se de forma significativa com o PTC nos territórios, neste caso o território da cidadania Sudeste Paraense.

Além disso, os indicadores Infraestrutura Institucional, Serviços Institucionais e Instrumentos de Gestão Municipal quando analisados conjuntamente trazem à luz a atuação direta das prefeituras no território voltadas ao meio rural, ou seja, a forma como o poder público, o executivo municipal, atua neste meio. Enquanto que os indicadores Iniciativa Comunitária, Capacidade da Organização, Mecanismos de Solução de Conflitos e Gestão de

Conselhos agindo conjuntamente vêm a refletir o nível de capital social <sup>6</sup> do território. A forma como foi agrupada estes indicadores é um subconjunto da forma agrupada por Caniello et al. (2013).

#### 2.2.4 Definição da escala e do Índice de Capacidade Institucional

Estas dimensões são mensuradas em uma escala padronizada *range* 0-1 (Fávero, 2009) e contribuem para o Índice de Capacidades Institucionais (ICI) de forma homogênea, não se atribuindo peso a nenhuma dimensão, sendo definido por (1).

$$ICI = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{E_i}} \quad (1)$$

onde:

ICI: é o índice de capacidade institucional;

$E_i$ : são as dimensões estabelecidas pela SDT no SGE; e

n: é o número de dimensões utilizadas.

O ICI será classificado segundo o estabelecido no SGE, disposto na Tabela 3 a seguir:

**Tabela 3:** Classificação do ICI

ICI	Classificação
$IGT \leq 0,2$	<b>BAIXO</b>
$0,2 < IGT \leq 0,4$	<b>MÉDIO BAIXO</b>
$0,4 < IGT \leq 0,6$	<b>MÉDIO</b>
$0,6 < IGT \leq 0,8$	<b>MÉDIO ALTO</b>
$IGT > 0,8$	<b>ALTO</b>

**Fonte:** Brasil (2011)

Tomando por base o agrupamento das dimensões utilizados por Caniello et al. (2013), tem-se que o ICI classificado como **BAIXO**, implica em reduzidos, de forma combinada, o

<sup>6</sup> De acordo com Putnam (2006): “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as áreas coordenadas”.



capital social e a atuação público municipal. Isto é, há restrições impostas ao território reduzem a capacidade institucional do território e municípios avaliados.

A classificação do ICI como **ALTO**, evidência que há elevado capital social com forte atuação do poder público municipal, indicando que a capacidade institucional no território oportuniza a implementação de forma adequada das políticas públicas e alinha-se às diretrizes do PTC para o território (ou município). Quanto às classificações **MÉDIO BAIXO**, **MÉDIO** e **MÉDIO ALTO**, representam interações no binômio capital social – atuação público municipal, e desta forma representam a convergência (ou divergência) nos indicadores que compõem o ICI.

Posteriormente foi realizada a análise em conjunto destas dimensões com indicadores e dados de gestão compartilhada, no caso os conselhos constituídos, bem como com os indicadores demográficos obtidos no último censo. E assim, avaliar a Capacidade Institucional do Território da Cidadania Sudeste Paraense, segundo os dados disponibilizados no SGE.

### **2.2.5 Dados secundários**

Foram utilizados dados secundários do tipo: econômico (Produto Interno Bruto – PIB, agregado no período 2003 - 2010) (IBGE, 2014), administrativo (tipo e número dos principais conselhos constituídos nos municípios que compõem o território) e demográfico (IBGE, 2010). Estes dados foram utilizados para complementar as análises e juntamente com os indicadores que compõem o ICI avaliar a capacidade institucional no território e seus impactos na gestão social deste.

### **2.2.6 Dimensão da Gestão Compartilhada**

Abordou-se a forma de composição do território e seu funcionamento a partir da gestão compartilhada em um colegiado. Em 2008, ocorreu a transformação do Território Rural do Sudeste Paraense em Território da Cidadania, e também foi criado o Colegiado de

Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Sudeste Paraense (BRASIL, 2013). Inicialmente foi organizada uma coordenação executiva do CODETER localizada no município de Marabá/Pará, funcionando em um espaço físico cedido pela Secretaria de Agricultura do estado do Pará (SAGRI). A estrutura é dada por: Plenária; Presidente do Colegiado; Núcleo Diretivo e Técnico (NDT) e Secretária Executiva. O presidente é escolhido entre os membros do Núcleo Diretivo e Técnico, sendo a participação dos membros do CODETER de forma voluntária e gratuita.

Os municípios que compõem o território são representados por seis elementos, três da sociedade civil e três do poder público escolhidos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Na hipótese desses conselhos não serem atuantes, suas representações governamentais serão das Secretarias de Agricultura, Saúde e Educação e os da sociedade civil corresponderão a um representante da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI), da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (CASTRO, SIMÕES; 2010).

O Núcleo Diretivo foi composto inicialmente por onze instituições: Universidade Federal do Pará / Laboratório Sócio-agronômico do Tocantins (UFPA/Lasat); Banco do Brasil; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); FETAGRI; MST; FETRAF; Comissão Pastoral da Terra (CPT), Fundação Agrária do Tocantins Araguaia (FATA); Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sul do Pará (FECAT); SAGRI; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER); sendo delegado um representante para compor esse núcleo de cada instituição (CASTRO, SIMÕES; 2010).

Portanto, a forma de gestão compartilhada entre a sociedade civil organizada e o poder público constituído no território está desta forma, equilibrada, a priori, na composição do CODETER. E a partir desta composição, almeja-se a concertação social em torno das vocações e potencialidades dos atores territoriais para a promoção do desenvolvimento territorial de forma sustentável, pois de acordo com De Paula (2001): “a gestão compartilhada é citada como aspecto fundamental para que haja desenvolvimento”.

Logo, a análise da estrutura da composição do CODETER se faz necessária para o entendimento da capacidade institucional do território, devido ter preservar elementos capazes de prover condições e recursos para a prática da gestão social e execução de ações e projetos que promovam o desenvolvimento territorial.

### 2.2.7 I de Moran Global Bivariado

O I de Moran é um coeficiente de autocorrelação espacial (ALMEIDA, 2012). A autocorrelação espacial foi utilizada neste estudo com o objetivo de verificar se há presença de dependência espacial no território que possam vir a influenciar em sua capacidade institucional.

A autocorrelação será determinada por meio da estatística I de Moran (Cliff e Ord, 1981) e a interpretação deste coeficiente é que, quando positivo (negativo) revela se há similaridade (dissimilaridade) entre os valores da variável em estudo e da localização espacial desta variável, desde que seja estatisticamente significativo.

Logo, o índice I de Moran estabelece a indicação formal do grau de associação linear entre uma variável de interesse e a média ponderada dos valores desta mesma variável na vizinhança, ou as defasagens espaciais.

Neste trabalho, fez-se uso do I de Moran Global Bivariado (ANSELIN et al., 2003), dados por:

$$I^{z_1 z_2} = \frac{\mathbf{z}_1' \mathbf{W} \mathbf{z}_2}{\mathbf{z}_1' \mathbf{z}_2} \quad (2)$$

onde:

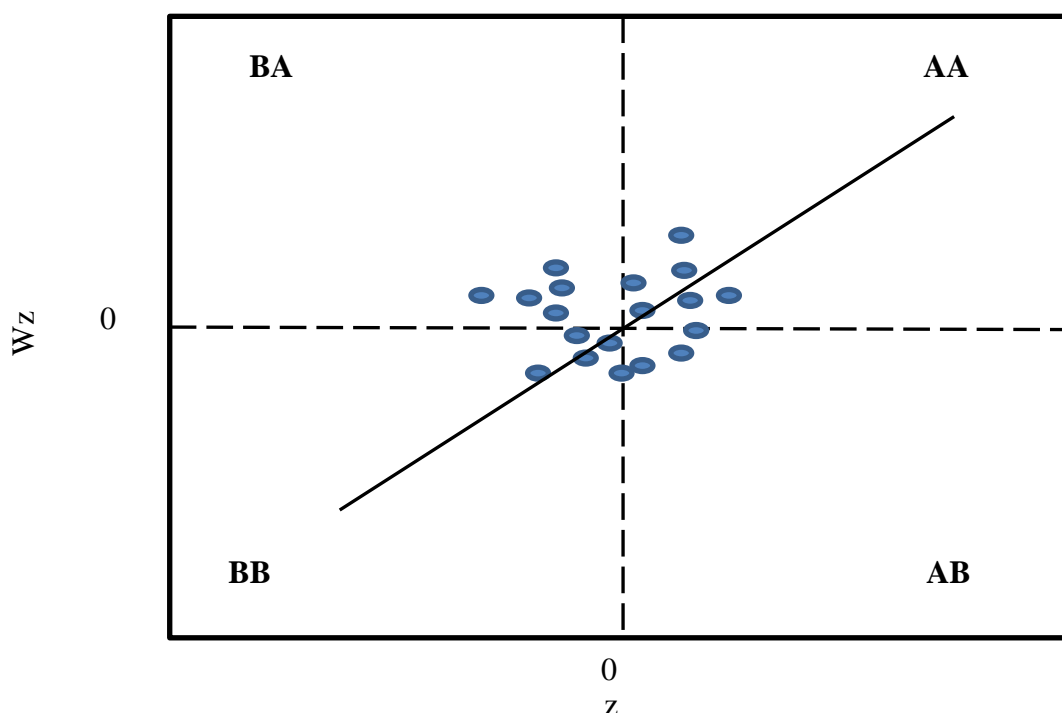
$\mathbf{z}_1, \mathbf{z}_2$ : são duas variáveis diferentes, padronizadas, observadas em regiões diferentes;

$\mathbf{W}$ : matriz de ponderação espacial de contiguidade pela convenção rainha com ordem de contiguidade 1, normalizada na linha.

Segundo Almeida (2012), quanto mais próximo de um, mais forte é a concentração e quanto mais próximo de -1, mais dispersos são os dados espacialmente. Cliff e Ord (1981), demonstraram que o valor esperado de I é  $E(I) = -1/(n - 1)$ , e valores de I, estatisticamente, maiores (ou menores) que este valor esperado trazem evidências estatísticas que há autocorrelação positiva (ou negativa).

O I de Moran Global Bivariado também pode ser interpretado a partir de um diagrama em forma de plano cartesiano, Anselin (1996) apresenta o diagrama de dispersão de Moran como uma das formas de interpretar a estatística do I de Moran. Este diagrama (Figura 3)

torna possível visualizar a correlação linear entre  $z$  e  $Wz$ , sendo o I de Moran o coeficiente angular (inclinação) da regressão entre  $z$  e  $Wz$ .



**Figura 3:** Diagrama de dispersão de Moran  
**Fonte:** Almeida (2012)

O diagrama (Figura 3) é dividido em quatro quadrantes, tal que no primeiro quadrante são localizados valores Alto-Alto (AA), isto é, agrupamentos de regiões com valores altos da variável de interesse (abscissa) circundadas por regiões com valores também altos da outra variável de interesse (ordenada). O segundo quadrante apresenta agrupamentos em que regiões com valores baixos na variável de interesse (abscissa) são circunvizinhas de regiões com valores altos da outra variável de interesse, e são indicados por Baixo-Alto (BA).

No terceiro quadrante, valores baixos de uma variável tem seus vizinhos apresentando valores também baixos da outra variável, e são indicados por Baixo-Baixo (BB). E por fim, no quarto quadrante são apresentados os agrupamentos de valores altos de uma variável de interesse, com seus vizinhos com valores baixos da outra variável de interesse, e são indicados por Alto-Baixo (AB).

Em termos gerais, os quadrantes AA e BB contém regiões que apresentam autocorrelação espacial positiva, isto é, regiões que tem sua vizinhança similar de acordo com a variável  $z$ . essas regiões formam *clusters* de valores similares. Já os quadrantes BA e AB

apresentam autocorrelação espacial negativa, ou seja, estas regiões formam *clusters* com valores diferentes.

De acordo com Almeida (2012), o I de Moran Global Bivariado revela se valores de uma variável observada em uma dada região preservam uma associação com valores de outra variável observada em regiões vizinhas. E com base neste coeficiente, pode-se então verificar se há influência do PIB na Capacidade Institucional entre os municípios que compõem o território.

### 2.2.8 Análise de Componentes Principais

Segundo Johnson e Wichern (2007) e Dillon e Goldstein (1984), a Análise de Componentes Principais (ACP) objetiva formar a partir de  $p$  variáveis populacionais originais correlacionadas  $p$  combinações lineares independentes, sendo que cada componente é orientada na direção de maior dispersão dos dados, estas combinações são do tipo:

$$\zeta = \gamma' \mathbf{X} \quad (3)$$

tal que:

$\zeta$ : são as  $p$  componentes principais;

$\gamma' = [\gamma_1 \ \gamma_2 \ \dots \ \gamma_p]$ : é o vetor transposto de pesos;

$\mathbf{X}' = [X_1 \ X_2 \ \dots \ X_p]$ : é o vetor das  $p$  variáveis populacionais originais.

O vetor de pesos é estimado, de modo que:

- i) A primeira componente principal,  $\zeta_1$ , explique a maior proporção da variância explicada;
- ii) A segunda componente principal,  $\zeta_2$ , explique a maior proporção da variância não explicada pela primeira componente e que também seja independente da primeira. E que as demais componentes, posteriormente determinadas, expliquem a proporção da variância não explicada pelas componentes anteriores e que também sejam independentes destas;
- iii) Que a soma do quadrado dos pesos seja 1,  $\gamma\gamma' = \mathbf{1}$

A solução do problema de otimização de  $\gamma$  é determinada a partir da utilização de multiplicadores de Lagrange (MUNEM, FOULIS; 1998) e já está implementada na grande maioria de *softwares* estatísticos, para maiores detalhes ver Johnson e Wichern (2007) e Dillon e Goldstein (1984). Para verificar se a utilização da ACP é adequada em um conjunto de dados faz-se uso do teste de esfericidade de Bartlett (LATTIN et al., 2011).

A ACP foi utilizada neste trabalho com o objetivo de construir um único fator que representasse o PIB adicionado (PIB) no período 2003 – 2010 e então verificar a dependência espacial entre o PIB e a Capacidade Institucional dos municípios que compõem o território.

### 2.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Capacidade Institucional (CI) do Território da Cidadania Sudeste Paraense é baseada nas informações adquiridas junto aos atores que atuam no território, os Gestores Municipais e membro do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER). Estes gestores, por terem legitimada sua representatividade e por estarem alicerçados no aparato legal, lhes são conferido destaque nas ações dentro do território, sua importância é fundamental porque são eles que executam as ações do Plano Plurianual (PPA) municipal e aplicam os recursos públicos, assim como o planejamento e a condução das políticas públicas são alicerçadas por estes atores institucionalizados.

Um problema identificado, associado à composição dos órgãos participativos e deliberativos, é que existe baixa representatividade social nas decisões, a composição dos conselhos e a sua atuação como instituição representativa dos interesses da maioria no território apresenta sérias fragilidades institucionais. A estrutura funcional do conselho que deve cumprir com a exigência paritária em sua composição, muitas vezes se objetiva regimentalmente, no entanto a escolha das instituições membros da composição bem como seus representantes em geral feitos de forma unilateral pelos agentes institucionalizados, e acaba por se tornar um viés que vem a fragilizar as decisões e os interesses públicos.

A escolha das composições dos conselhos é o primeiro ato para uma gestão efetivamente compartilhada e funcionalmente comprometida no território, caso as decisões tendenciem o desígnio, ou não adotem critérios para uma estruturação participativa, o principal elemento de voz da sociedade será abafado pela sistemática de sua composição.

Outra questão observada, refere-se à reduzida experiência das instituições que compõem tais conselhos, muitas vezes incluídas na composição pelo simples nome que carregam, ou pela personificação de seus presidentes e, em muitos casos, as instituições não resistem aos primeiros anos da composição obrigado a novas composições para a discussão das questões territoriais. E desta forma, não se pode garantir a efetiva representatividade destas instituições, implicando em um desequilíbrio no processo deliberativo, e por conseguinte, à restrições ao pleito das demandas destas instituições.

A pesquisa junto aos municípios identificou que a instalação e funcionamento dos conselhos municipais e de outras formas de organizações sociais, dar-se-ão de forma, essencialmente normativa, ao invés de ser um local que oportunize a gestão social de forma participativa dos municípios que compõem o território. Mesmo tendo a presença dos principais conselhos constituídos na grande maioria dos municípios que compõem o território (Tabela 4).

**Tabela 4:** Presença de Conselhos Constituídos e outras formas de organização social ativos no território.

Municípios	Conselhos e outras formas de organização social nos municípios						
	CMDRS	Meio Ambiente	Segurança Alimentar	Saúde	Criança e Adolescente	Educação	Outras formas de Organização
Bom Jesus do Tocantins	1	1	-	1	-	1	2
Brejo Grande do Araguaia	1	-	-	1	1	1	5
Canaã dos Carajás	1	1	-	1	-	1	-
Curiópolis	1	1	-	1	1	-	-
Eldorado do Carajás	1	1	1	1	1	1	3
Itupiranga	-	-	1	1	1	1	3
Marabá	-	1	-	1	1	-	-
Nova Ipixuna	1	-	1	1	-	1	-
Palestina do Pará	1	-	-	1	1	1	3
Parauapebas	1	1	-	1	-	1	-
Piçarra	1	1	-	1	1	1	-
São Domingos do Araguaia	1	1	-	1	1	1	4
São Geraldo do Araguaia	1	1	-	1	1	1	6
São João do Araguaia	1	1	-	1	1	1	5
Total no Território	12	10	3	14	10	12	31

**Fonte:** Dados da pesquisa.

Percebe-se que a partilha da gestão de ações e atribuições no território por parte da sociedade civil e dos entes governamentais constituídos é feita de forma assimétrica, mesmo tendo a constituição dos principais conselhos nos municípios. Ocorre que estes conselhos, em geral, são formados por secretários ou assessores das prefeituras, desequilibrando as forças

dentro deste, tornando a gestão e tomada de decisão endógena ao modelo de gestão das prefeituras.

Em parte isto estaria associado à forma de condução destes conselhos que, em geral, executam no mesmo espaço físico-administrativo duas ou mais pastas de políticas públicas municipais (meio ambiente e saneamento, turismo e cultura, agricultura ciência e tecnologia), entre outras que eventualmente se combinam de acordo com as necessidades dos gestores.

Constatou-se a partir da pesquisa “*in loco*”, que as limitações de funcionários efetivos na atuação da gestão do município e, mais especificamente, nas secretarias municipais que presidem os conselhos, diminuem de forma significativa a continuidade de políticas públicas e todo avanço estrutural dos conselhos pode chegar a ser comprometido pelas mudanças de gestão e desvinculação institucional.

Percebe-se, de forma empírica, que na maioria dos municípios os conselhos tendem a enfrentar os desafios que se apresentam a cada momento histórico e oportuno, às vezes sem muito sucesso. Esses desafios, geralmente, estão associados aos processos de:

a) **Efetividade, eficácia e eficiência**, ou seja, não dispõem de infraestruturas adequadas para o funcionamento regular dos conselhos. E, considerando que por força de lei são “consultivos” e “deliberativos”, mesmo assim não são reconhecidos pelo poder público municipal e até por seus conselheiros (OLIVAL et al.; 2007);

b) **Articulação entre as políticas públicas**, que devem ser planejadas, executadas e avaliadas não de forma isolada e fragmentada, mais sim, de forma estratégica, a partir de estabelecimento de metas a serem cumpridas em âmbito de cada gestão, de forma integrada, de modo a diminuir os custos e, ao mesmo tempo, melhorar a quantidade e a qualidade das ações e serviços em cada território. Isto é, os conselhos municipais são espaços públicos de participação institucionalizados pelo Estado, com o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas (Benelli & Costa-Rosa, 2012);

c) **A Intersetorialidade**, segundo Comerlatto et al. (2007) é efetivar articulações entre os conselhos instituídos e desses para com a sociedade em suas diversas escalas. Desta forma, sendo possível somente se cada área específica compartilhem sua visão, objetivos e metas, enquanto agentes públicos. E, confrontar essas diferenças é apostar que os objetivos



comuns e os ganhos a serem obtidos serão maiores do que as dificuldades a serem enfrentadas;

d) Caráter **democráticos**, pois segundo Abramovay (2001) “[...] sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes”, permitindo desta forma a participação na tomada de decisão acerca da alocação e controle dos recursos públicos, oportunizando a liberdade de escolha. E sendo assim, o poder público, precisa reconhecer e trabalhar em parceria com os Conselhos Municipais, reconhecendo a importância destes para a gestão pública, no que se refere ao controle e a transparência das ações e serviços.

Enfrentar esses desafios significa ampliar a participação, articular-se com diferentes atores, criar novos espaços e estratégias de mobilização social. Como, normalmente, a gestão dos conselhos, de certa forma, é feita pelos prefeitos e/ou seus secretários que acabam por deliberar, sobre as questões em debate, aplicação de recursos e investimentos nos municípios, mantendo assim a hegemonia do seu domínio, não oferecendo os princípios básicos de efetivação do crescimento da participação, equidade e estabilidade social das políticas públicas.

Os indicadores de capacidade institucional utilizados estão dispostos na Tabela 4. O desempenho global do ICI, considerado como médio, está sendo influenciado de forma mais significativa pelos indicadores Serviços Institucionais Disponíveis, Mecanismos de Solução de Conflitos e Iniciativas Comunitária (Tabela 5), evidenciando que há elementos de capital social e de atuação público municipal interagindo de forma significativa para reduzir o desempenho do ICI.

**Tabela 5:** Indicadores de Capacidades Institucionais e ICI

<b>Indicadores de Capacidades Institucionais</b>	<b>Escore</b>	<b>Classificação</b>
1. Gestão dos Colegiados	0,557	Médio
2. Capacidades Organizacionais	0,494	Médio
3. Serviços Institucionais Disponíveis	0,268	Médio Baixo
4. Instrumentos de Gestão Municipal	0,518	Médio
5. Mecanismos de Solução de Conflitos	0,333	Médio Baixo
6. Infraestrutura Institucional	0,795	Médio Alto
7. Iniciativas Comunitárias	0,330	Médio Baixo

**Fonte:** SGE/CAI Sudeste Paraense – UFRA (2011)

Nota-se que os indicadores que estão contribuindo para reduzir o desempenho do ICI, são formados tanto por ações do poder executivo municipal voltadas para o meio rural, quanto por elementos que compõem o capital social do território, segundo o agrupamento sugerido por Caniello et al. (2013). O desempenho do indicador Serviços Institucionais Disponíveis evidencia a falta de políticas públicas, por parte dos governos municipais voltadas para o meio rural no território, sendo esta uma fragilidade refletida na capacidade institucional do território implicando de forma significativa no processo de gestão territorial.

Observa-se que o indicador Mecanismo de Solução de Conflitos é da ordem de 0,333 e reflete a falta de capacidade e compromisso dos gestores municipais em solucionar os conflitos na disputa por terra, que é histórica no território. Constatou-se que a solução destes conflitos, em geral, é feita por meio de órgãos estaduais ou federais.

O indicador Iniciativas Comunitárias da ordem de 0,330 traz à luz do estudo a falta de incentivo por parte do poder público municipal para que seus atores tenham a iniciativa de buscar ações que provoquem a melhoria no território. Segundo Castro e Simões (2010), outro aspecto é que as ações dos Territórios da Cidadania são deliberadas pelos ministérios a partir de seus planejamentos e orçamentos para o Brasil. Assim, as ações e os recursos disponíveis para cada ação chegam para o colegiado já quase que definidos, inibindo desta forma as iniciativas comunitárias, agindo de forma contrária ao que se deseja de uma gestão social.

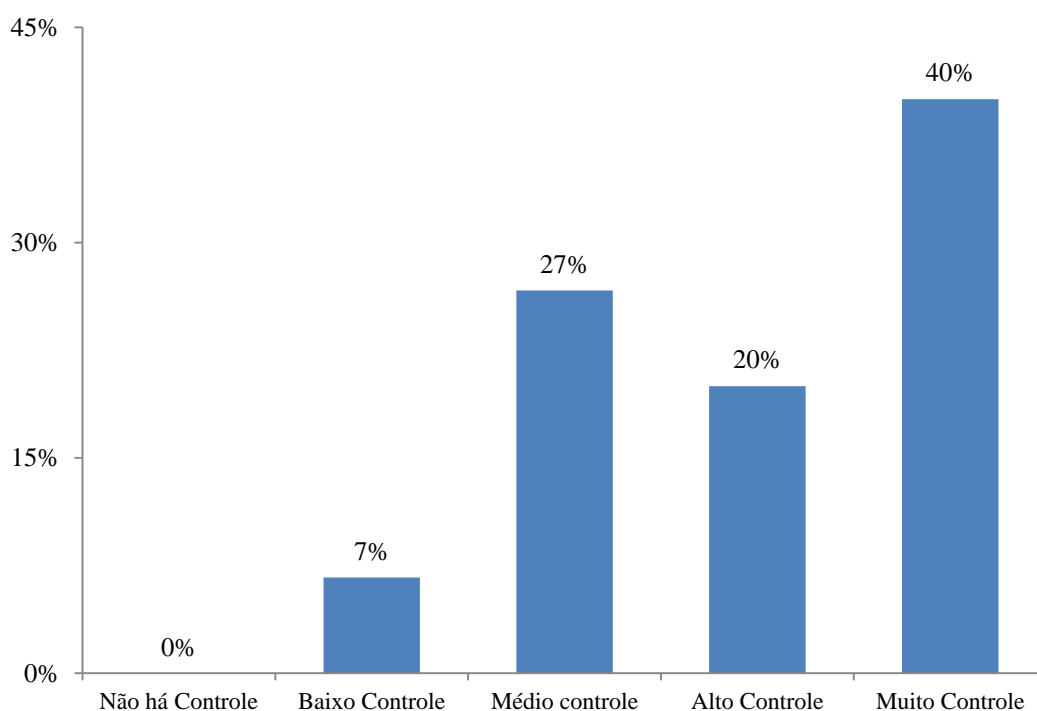
No que se refere aos elementos de gestão municipal voltados para o meio rural, que podem ser considerados como importantes para o desenvolvimento sustentável do território e são os que estão contribuindo de forma mais acentuada para a elevação do ICI, Infraestrutura Institucional e Instrumentos de Gestão.

A sustentabilidade deve ser fruto do debate sobre a gestão das formas de exploração e desenvolvimento que venham a ser adotadas pelos atores territoriais. Por outro lado, o indicador Serviços Institucionais Disponíveis, é considerado como médio baixo e assim revelando as poucas ações voltadas para a otimização das atividades produtivas no território, sendo esta uma fragilidade constatada nos municípios.

Percebe-se a ausência do poder público municipal, pois de acordo com os entrevistados, o poder público da maioria dos municípios pouco participa e/ou apoia às plenárias ou reuniões dos colegiados, deixando a impressão de que a política de desenvolvimento territorial é algo mais voltada para os movimentos sociais e agricultores

familiares, ficando assim a tomada de decisão nas mãos dos que participam de forma efetiva na gestão do CODETER, e que de certa forma também centraliza a gestão, provocando assim uma fragilidade no processo de governança territorial.

Os indicadores Gestão dos Conselhos e Capacidades Organizacionais, classificado como médio, refletem o alto nível de organização dos atores territoriais e como estes interagem na busca de avançar o desenvolvimento. E se revela na forma de percepção que os atores territoriais têm acerca da força dos conselhos quanto ao controle dos recursos públicos (Figura 4).



**Figura 4:** Nível de Controle dos Conselhos com os recursos públicos

**Fonte:** SGE/MDA (2012)

Constatou-se, também, que as principais atividades executadas pelo CODETER no território são o acompanhamento, reestruturação e criação dos CMDRS e a discussão e acompanhamento em torno da aplicação dos recursos e elaboração dos PRONAF Infraestrutura (PROINF). Estas atividades se tornaram chaves por ter a existência e o funcionamento dos CMDRS um papel fundamental para a composição da Plenária Territorial, bem como para o acompanhamento das ações territoriais desenvolvidas pelos ministérios junto ao território e em relação aos recursos dos PROINF são debatidos seu destino nas assembleias por conseguir uma maior participação dos atores territoriais.

Com efeito, os membros do CODETER revelaram que os governos municipais, em geral, mobilizam-se e articulam em prol da apropriação dos recursos do PRONAF Infraestrutura proveniente, em geral, de emendas parlamentares, desequilibrando assim a relação de forças internas no CODETER. Esta constatação já tinha sido observada por Abramovay (2006), expondo que

“[...] Prefeitos bem-relacionados com deputados federais não despendem tempo e recursos nas diversas reuniões de que as organizações sociais na sua grande maioria sem outros meios ou articulações precisam participar para poder interferir ou ter acesso aos recursos públicos federais.” (ABRAMOVAY et al., 2006: p. 15).

Demonstrando assim, o amplo uso da estratégia “pork barrel” (SHEPSLE, BONCHEK; 1997) por parte dos prefeitos, e de certa forma enfraquecendo a gestão social no território, mas não seu capital social.

Identificou-se também que a cidade de Parauapebas, no atual contexto, como cidade aglutinadora de projetos de investimentos com impactos econômicos significativos dentro do Território, como a que apresenta maior densidade demográfica e maior PIB entre os municípios que compõem o território (Tabela 6). Com isto, esta cidade torna-se, também, polo de desenvolvimento e catalisadora de demandas sociais e econômicas para o território.

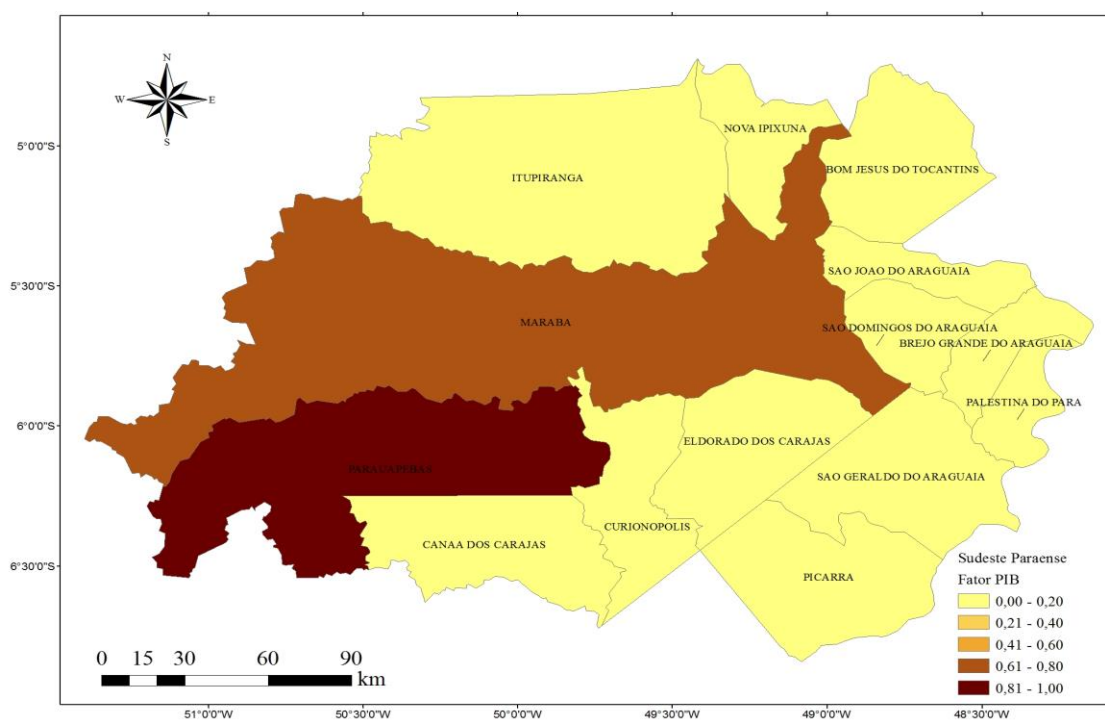
**Tabela 6:** População, densidade demográfica e PIB dos municípios que compõem o Território.

Municípios	População	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	PIB (R\$ 1000,00)
Bom Jesus do Tocantins	15.298	2.816,496	5,43	81.136
Brejo Grande do Araguaia	7.317	1.288,473	5,68	37.132
Canaã dos Carajás	26.716	3.146,397	8,49	1.559.968
Curionópolis	18.288	2.368,735	7,72	104.120
Eldorado dos Carajás	31.786	2.956,727	10,75	199.893
Itupiranga	51.220	7.880.080	6,50	217.920
Marabá	233.669	15.128,368	15,45	3.601.647
Nova Ipixuna	14.645	1.564,178	9,36	62.146
Palestina do Pará	7.475	984,359	7,59	35.074
Parauapebas	153.908	6.957,318	22,12	15.918.216
Piçarra	12.697	3.312,650	3,83	93.391
São Domingos do Araguaia	23.130	1.392,457	16,61	108.289
São Geraldo do Araguaia	25.587	3.168,370	8,08	156.937
São João do Araguaia	13.155	1.279,887	10,28	49.877
<b>TOTAL TERRITÓRIO</b>	<b>634.891</b>	<b>54.244,495</b>	<b>11.70</b>	<b>22.225.746</b>

**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2010a. IBGE, Produto Interno Bruto, 2010b

Em 2010, as cidades de Canaã dos Carajás, Marabá e Parauapebas foram as que apresentaram maior PIB no território (Tabela 5), que juntas representaram em torno de 27% do PIB do estado do Pará no ano de 2010 (IBGE, 2010).

Neste contexto, pergunta-se: A capacidade institucional de um município que compõem o território tem relação com o PIB deste? Há dependência espacial das capacidades institucionais e o PIB? Para responder a estas perguntas foi construída a variável Fator PIB, obtida a partir da ACP (JOHNSON e WICHERN, 2007), explicando 96,7% da variação do total do PIB agregado dos municípios que compõem o território no período de 2003 – 2010 (Figura 5) e analisada conjuntamente com o índice de capacidade institucional para cada município que compõem o território, segundo a metodologia da SDT.

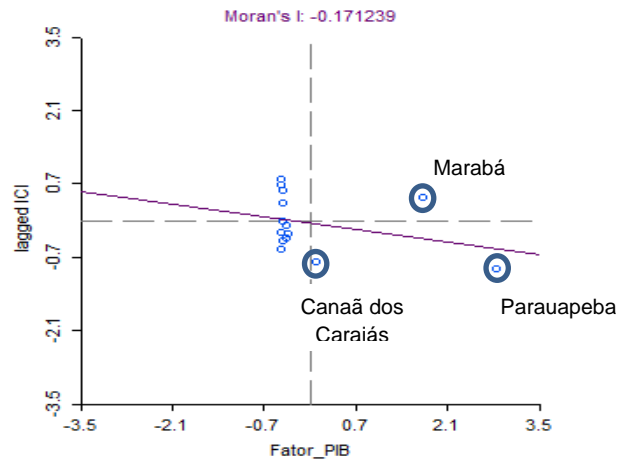


**Figura 5:** Fator PIB do Território da Cidadania Sudeste Paraense 2003 - 2010.

**Fonte:** Elaboração própria

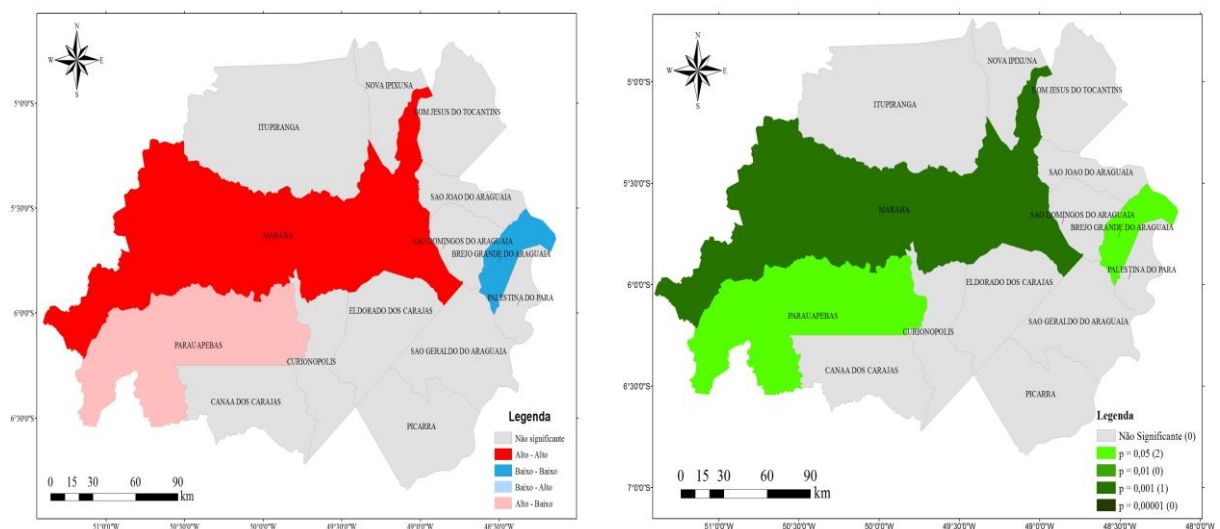
Sendo assim, foi feito uso da análise de dependência espacial bivariada no território através do I de Moran Global bivariado (ALMEIDA, 2012), para avaliar a influência do Valor Adicionado do PIB na Capacidade Institucional do território e entre os municípios que o compõem. A dependência espacial ficou evidenciada a estes polos de desenvolvimento pelo I de Moran global bivariado, da ordem de  $-0,1712$  (Figura 5), admitindo o nível de significância de 0,10 e com pseudo p-valor = 0,080 (com 999 permutações). Deste modo, pode-se então admitir que há dependência espacial entre os municípios, quando avaliado conjuntamente o PIB e as capacidades institucionais destes.

Porém, os municípios de Marabá e Parauapebas se caracterizam como regiões aglutinadoras (pontos de alavancagem) no território, já o município de Canaã dos Carajás é um outlier espacial, no território (ALMEIDA, 2012), segundo o I de bivariado (Figura 6).



**Figura 6:** Diagrama de dispersão de Moran  
**Fonte:** Elaboração própria

E fazendo a análise local destes municípios, via mapas de significância *Local Indicator of Spatial Association* (LISA) do I de Moran Local (ANSELIN, 1995; ANSELIN, 2003) (Figura 7). Constata-se que o município de Marabá possui elevado PIB e tem sua vizinhança municípios com alto ICI. Já o município de Parauapebas é um ponto de alavancagem com alto PIB cercado, em sua maioria, por municípios com baixo ICI. Enquanto que o município de Brejo Grande do Araguaia é caracterizado por ter em sua vizinhança municípios com PIB baixo e alto ICI.



Mapa de Clusters bivariada

Mapa de Significância bivariado

**Figura 7:** Padrões locais de autocorrelação espacial bivariada para PIB – ICI  
**Fonte:** Elaboração própria

Por fim, foi identificado que os problemas ligados à capacidade institucional são, em geral, maiores nos municípios que não apresentam tanta representação, no sentido econômico, no território. Sendo que as demandas que surgem no Território solicitam da sociedade civil organizada e de órgãos públicos de gestão uma capacidade institucional maior para atender a estas demandas. Porém, estas vêm a ser reprimidas em sua origem, devido a prevalência da natureza endógena da gestão municipal presente na composição dos conselhos, tornando estes um ambiente que deveria ser propício para a prática e disseminação da gestão social em um local de caráter mais normativo, haja vista a centralização nas tomadas de decisão por parte dos gestores municipais e o uso da estratégia “*pork barrel*”.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo conseguiu identificar alguns fatores que estão implicando em fragilidades no Território da Cidadania Sudeste Paraense e que precisam ser colocadas em pauta nas discussões locais para que o objetivo, até então planejado para os Territórios da Cidadania, consigam ser implementados. Sendo estes pontos de fundamental importância para a adoção de um esforço político, institucional e organizacional quanto à gestão social do território.

O estudo conseguiu a partir dos indicadores utilizados, identificar os elementos que estão reduzindo a capacidade institucional do território, e que estes refletem a forma como as ações e políticas públicas dos municípios voltadas ao meio rural do território são reduzidas. Na solução de conflitos, em geral, são equacionados pelos governos estadual ou federal, quanto à fragilidade dos serviços disponíveis e promoção de ações comunitárias que são indispensáveis para a mobilização e promoção da participação nas tomadas de decisão por parte dos atores territoriais.

O estudo identificou a dependência espacial entre os municípios que compõem o território, a partir da relação entre o PIB e ICI dos municípios, demonstrando por meio do I de Moran que os municípios de Marabá e Parauapebas influenciam não somente na economia do território, mas também em um elemento importante para a gestão social do território, que é a capacidade institucional. Esta dependência espacial descrita por meio do I de Moran expressa, de forma global, os efeitos dos fatores produtivos mais significativos do território (exploração dos recursos naturais, agropecuária e agricultura familiar) na estrutura da gestão social. E conjuntamente com a identificação do uso da estratégia “*pork barrel*” por parte dos prefeitos,

revela, de forma local, fragilidades na capacidade institucional dos municípios que tem os colegiados e conselhos municipais funcionando apenas de forma normativa.

Sendo assim, destacam-se alguns elementos de ordem política, institucional, organizacional e de gestão necessários e que precisam ser problematizados/resolvidos com o objetivo de fortalecer a capacidade institucional do território e diretamente a gestão social: i) necessidade de fortalecimento da gestão social participativa para que os conselhos funcionem de fato e não apenas de forma normativa; ii) mobilização dos gestores públicos na solução de conflitos no território, que são históricos, desonerando desta forma órgãos estaduais ou federais; iii) fomentar a estruturação (humana, física e administrativa) educacional e de saúde, deficiente e/ou ausente no meio rural por meio de parcerias com os agentes que atuam no território; iv) Diminuição da lacuna no que diz respeito à partilha da gestão de ações e atribuições no território por parte da sociedade civil e dos entes governamentais e finalmente, descentralizar os projetos de investimentos com impactos socioeconômicos significativos dentro do Território para outros municípios além de Marabá e Parauapebas.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. São Paulo: **Estudos Avançados**. v.15, n°43, p. 121 – 140, 2001.

ABRAMOVAY, R. *et al.* (2006). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial. Presentation de libro organizado por José Bengoa. In: [http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Movimientos\\_sociales\\_gobernanza\\_ambiental\\_desarrollo\\_territorial.pdf](http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Movimientos_sociales_gobernanza_ambiental_desarrollo_territorial.pdf). Acesso em 12 de janeiro de 2014.

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATION – ACIR. The federal role in the federal system: the dynamics of growth – The condition of contemporary federalism: Conflicting theories and collapsing constrains. Washigton, 1981.

ALMEIDA, E. **Econometria espacial aplicada**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

ANSELIN, L. Local indicator of spatial association – LISA. **Geographical Analysis**, v. 27, n. 2, p. 93 – 115, 1995.



ANSELIN, L.; SYABRI, I.; SMIRNOV, O. **Visualizing multivariate spatial correlation with dynamically linked windows**. University of Illinois, 2003.

BARONE, L. A.; SILVA, A. A.; MELAZZO, E. S.. O papel do local dentro do territorial: Capacidades institucionais e a gestão dos colegiados territoriais no território do Pontal do Paranapanema. In: **5º Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2012, Belém, PA. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, PA: UFPA, 2012.

BONNAL, P.; MALUF, R. S.. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Multifuncionalidade da Agricultura Familiar no Brasil. Florianópolis: **Política e Sociedade**, v. 8, p. 211-250, 2009.

BHAGAVAN, M.R.; VIRGIN, I. **Generic Aspects of Institutional Capacity Development in Developing Countries**. Estocolmo: Stockholm Environment Institute, 2004.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. da. Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. **Psicologia em Estudo**. vol.17, n.4, p. 577-586, 2012.

BRAGA, A. P.; CARVALHO, A. P. L. F.; LUDERMIR, T. B. **Redes Neurais Artificiais: Teorias e Aplicações**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. **Referencias para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2009. **Portal da Cidadania**. Disponível em: <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221713](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713)> Acesso em: 02 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2010. **Portal da Cidadania**. Disponível em: [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/sudesteparaensepa/xowiki/portlets/territorios/pages/historico\\_do\\_programa2013?sdt\\_code=87](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/sudesteparaensepa/xowiki/portlets/territorios/pages/historico_do_programa2013?sdt_code=87)> Acesso em: 07 de jun de 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Capacidades Institucionais**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/Manual\\_ICI\\_11\\_03\\_2011.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/Manual_ICI_11_03_2011.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2013.

CAMPOS, P. S. S.; ALMEIDA, R. H. C.; PENA, H. W. A.; SALES, J. S.; REIS, M. H. N.. Avaliação da capacidade institucional do território da cidadania Sudeste Paraense. In: **5º**

**Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2012, Belém, PA. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, PA: UFPA, 2012.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V.V. S. Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. Brasília: **Sustentabilidade em Debate**. v. 4, n. 2 p. 19 – 40, jul./dez., 2013.

CASTRO, F. N de; SIMÕES, A.V. A criação do território do sudeste paraense: um estudo sobre a implementação dos programas de desenvolvimento territoriais. In: **II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte**, Belém- Pará, UFPA, 2010. Disponível em: <<http://www.sbsnorte2010.ufpa.br/site/anais/html/gt3.html>> Acesso em: 01 jun. 2011.

COMERLATTO, D.; COLLISELLI, L.; KLEBA, M. E.; MATIELLO, A.; RENK, E. C. Gestão de Políticas Públicas e intersetorialidade : Diálogo e Construções Essenciais para os conselhos municipais . **Rev. Katálysis**. vol.10, n.2, p. 265-271, 2007.

CONEGUNDES, A. M.; ROCHA, R. C. Norma Operacional Básica - 2012 e a capacidade institucional dos entes federados para a efetivação do SUAS. In: **III Simpósio de Assistentes Sociais: expressões socioculturais da crise do capital e as implicações para a garantia dos direitos sociais e para o Serviço Social**, Belo Horizonte-Minas Gerais, CRESS 6ª Região, 2013. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simpósio>> Acesso em: 22 jan. 2014.

COSTA, F. A. **Elementos para uma economia política da Amazônia: historicidade, territorialidade, diversidade, sustentabilidade**. 1. ed. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2012.

DILLON, W.R.; GOLDSTEIN, M. **Multivariate analysis: methods and applications**. New York: John Wiley & Sons, 1984.

DE PAULA, J. Desenvolvimento e gestão compartilhada. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária / Governo Federal / Ritz, 2001.

EVANS, P. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidade e desenvolvimento deliberativo. Porto Alegre: **Sociologias**. vol. 5, nº 9, p 20 – 62, 2003

FÁVERO, P. L.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L. da; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDES, M. S.; PEREIRA, E. L. Avaliação das capacidades institucionais dos municípios tocantinos pertencentes ao território da cidadania do Jalapão. In: **2ª Conferência do Desenvolvimento**, 2011, Brasília. O desenvolvimento que o Brasil precisa. Brasília: IPEA, v. 1 p. 1 – 23, 2011.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento territorial. Viçosa: **Administração Pública e Gestão Social**. vol. 4, n.1, p. 76 – 100, jan./mar., 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico brasileiro do ano de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em : 30 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em:< <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?>> Acesso em : 30 jan. 2014.

JOHNSON, R.A.; WICHERN, D.W. **Applied multivariate statistical analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 2007.

LATTIN J., CARROL J. D., GREEN, P. E. **Análise de Dados Multivariados**. São Paulo: Cengage, 2011.

OLIVAL, A. A.; SPEXOTO, A. A.; RODRIGUES, J. A. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. Rio de Janeiro: **Rev. Econ. Sociol. Rural**. vol.45, n.4, p. 1013-1035, 2007.

MUNEM, M. A.; FOULIS, D. J. **Cálculo**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C. de; SILVA JUNIOR, J. A. Capacidade institucional e redução da pobreza na América Latina. III Fórum Nacional de Pós-graduação em Ciência Política. **Anais III Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política – UFPR**. p. 01 – 24, 2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a existência da Itália moderna**; tradução de Luiza Roberto Monjardin. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHENEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Porto Alegre: **Sociologias**, vol. 6, nº 11, p. 88 – 125, 2004.

SEN, A. **Desenvolvimento com Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. Rio de Janeiro: **Ciência e Saúde Coletiva**, vol. 7, nº 3, p. 431 – 442, 2002.

\_\_\_\_\_.Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. Rio de Janeiro: **DADOS – Revistas de Ciências Sociais**, vol. 46, nº 2, p. 345 – 384, 2003.

SHEPSLE, K.; BONCHEK, M. **Analyzing politics: rationality, behavior and institutions**. New York: W. W. Norton and Company, 1997.

### **3. O COLEGIADO TERRITORIAL COMO ESPAÇO DE GOVERNANÇA NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SUDESTE PARAENSE**

#### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho foi avaliar a percepção dos atores territoriais acerca da importância e o reconhecimento do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) no Território da Cidadania Sudeste Paraense como espaço de governança territorial, inspirada em princípios de gestão social. Nesta avaliação, fez-se uso dos indicadores: Gestão do Colegiado, Capacidade de Gestão e Desempenho e Funcionamento, sintetizados no Índice de Governança Territorial (IGT). O IGT apresentou desempenho médio de 0,557, segundo a metodologia adotada. Constatou-se que fatores que mais impactam na fragilização do exercício de governança são: processo endógeno na seleção e eleição dos representantes do colegiado; alta rotatividade dos membros; descontinuidade de ações de fomento do programa Territórios da Cidadania; baixa participação do poder executivo; descontinuidade dos serviços de assessoria técnica, disputas de poder e tomada de decisão e fatores externos à gestão do colegiado.

**Palavras-Chave:** Colegiado Territorial, Governança Territorial, Participação Institucional, Políticas Públicas e Indicadores de Governança.

## **THE COLLEGIATE TERRITORIAL GOVERNANCE AS A SPACE FOR THE TERRITORY OF CITIZENSHIP PARAENSE SOUTHEAST**

### **ABSTRACT**

The aim of this study is to evaluate the perception of territorial actors about the importance and recognition of the College of Territorial Development in the Territory of Citizenship Southeastern Pará as a territorial governance, inspired by principles of social management. This evaluation was made using three indicators: Management Board, Performance and Capacity Management and Operation of, synthesized in Territorial Governance Index (TGI). The TGI performance showed average of 0,557, according to the methodology adopted. It was found that the factors that most impact the weakening of exercise governance are endogenous process in the selection and election of members of the faculty; high turnover of members; discontinuity of actions in furtherance of the Territories of Citizenship program; low participation of executive power; discontinuity of technical advisory, power struggles and decision making and external factors to the management of collegiate services.

**Keywords:** Territorial Board, Territorial Governance, Institutional Participation, Public Policy and Governance Indicators.

### 3.1 INTRODUÇÃO

O tema central deste trabalho é o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) como espaço de governança, no Território da Cidadania Sudeste Paraense, que faz parte do Programa Territórios da Cidadania, lançado e instituído a partir de 2008, pelo Governo Federal e que de acordo com Brasil (2009) objetiva “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento sustentável das regiões”.

A Constituição Federal de 1988 é tida como o marco legal que instituiu a participação e segundo Cunha (2007) torna esta participação como princípio de organização e gestão do Estado brasileiro, que priorizou principalmente o âmbito local. Sendo assim, o local pode se estender-se ao regional, sem perda de generalidade, e motivando a criação de novas formas de organizações institucionais, de natureza híbrida<sup>7</sup> e paritária, baseada em processos participativos, dialogados e deliberativos.

De acordo com Almeida e Cunha (2011) e Faria (2000), autores que discutem a democracia deliberativa, colocam que sua operacionalização se daria por meio de fóruns deliberativos plurais e inclusivos, aproximando cidadãos e executores de políticas públicas. Cunha (apud SANTANA, 2007), coloca que dentre as condições básicas para o sucesso da deliberação destacam-se:

“(…) os procedimentos deliberativos devem ser institucionalizados; os fóruns deliberativos devem ser plurais em sua composição, buscando a permanente inclusão daqueles que são afetados pelas decisões; as decisões devem visar à solução dos problemas públicos; a deliberação deve ser pública e estar aberta a novos temas; deve haver igualdade deliberativa dentre os que participam; os participantes devem estar bem-informados e dispor de recursos relativamente iguais; a deliberação deve-se sustentar na argumentação e deve-se reconhecer a possibilidade da contestação dos resultados deliberativos; e a deliberação deve propiciar o controle público (CUNHA, 2006).” (CUNHA apud SANTANA, 2007; p. 32).

De acordo com Perissinotto (2002), “alguns estudos de ciência política no Brasil afirmam que a Constituição Federal de 1988 representou, pelo menos em algumas dimensões, um avanço para a democracia brasileira”. Gohn (2011a) expõem que se percebeu, a partir de

---

<sup>7</sup> Avritzer e Pereira (2005) denominam instituições híbridas as formas institucionais que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as organizações da sociedade civil.

então, um avanço em direção a uma nova “institucionalidade pública”, a qual passaria a vigorar em alguns setores importantes das políticas. Gohn (2011b), descreve uma nova fase de institucionalização da participação da sociedade civil organizada protagonizada por determinados movimentos e representações sociais na formulação de políticas públicas.

Destarte, duas mudanças importantes no processo de elaboração de políticas governamentais sobressaem-se: a descentralização e a participação no processo decisório. Surgindo devido, segundo Cunha (2004), a criação de inovações institucionais híbridas, democráticas, de composição mista e plural, pautadas em processos dialógicos e deliberativos.

A relevância dessas instituições pode ser percebida pelo grande número de pessoas que participam e também pelo alcance das decisões que produzem, envolvendo recursos públicos e a própria essência política. Como por exemplo, os CODETER e os Conselhos Gestores, que são elementos fulcrais para o processo de gestão social no território.

Segundo Cunha Filho (2012), colegiados são órgãos representativos, geralmente de composição plural, onde se faz o exercício da cidadania. Portanto, o órgão colegiado diz respeito à forma de gestão a qual a direção é compartilhada por um conjunto de pessoas, com igual autoridade, que reunidas decidem, levando-se em consideração as experiências diferenciadas. São conhecidos também como: conselhos, comitês, comissões, equipes, grupos de trabalho e etc. Sendo, na maioria paritários, entre governo e sociedade, são consultivos, deliberativos e fiscalizadores. Desta maneira se apresentam como importantes mecanismos de constituição do poder local, de desenvolvimento da cidadania e da consolidação das políticas públicas de Estado e da governança.

Segundo Santana (apud OLIVEIRA, 2011), a governança constitui uma estratégia coordenada de ação por uma estrutura organizacional, onde ocorrem as decisões sobre o conjunto das operações e as relações envolvidas. Arns (2009) refere-se à governança como sendo:

“(...) o ambiente político e institucional no qual se processam, também, as disputas de interesse e os conflitos, ao processo de coordenação capaz de garantir uma gestão democrática a participação dos diferentes atores, com o compartilhamento das responsabilidades.” (ARNS, 2009, p. 8)

No contexto territorial, objeto deste estudo, governança territorial é percebida como “as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada



territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (DALLABRIDA, 2006).

Dallabrida (2011) amplia este conceito, e define a governança territorial como:

“Uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro”. (DALLABRIDA, 2011, p. 4)

Marques (2012) complementa o termo Governança Territorial, e traz o entendimento como:

“(…) gestão da “coisa pública” (*Res Publica*), em articulação com associações de cidadãos e as suas organizações, numa perspectiva abrangente de convergência entre os interesses do Estado e de seus cidadãos” (MARQUES, 2012; p. 58).

Arns (2009) afirma que a governança é parte de um processo de construção social, assim como um processo de apoio oportunizado pelo Estado ou outras instituições para esta construção. Sendo assim, a Governança Territorial se expressa na capacidade, dos atores territoriais, de realizar a gestão social (COREZOLA et al., 2010) e deste modo é percebida como sinônimo de gestão democrática e gestão participativa e não se alinha com a forma de planejamento ou ações exógenas ao território, que não levam em consideração a realidade local, e pondo em xeque o desenvolvimento sustentável do território.

Silva e Lima (2010) constata que a forma exógena de planejamento e ações tendem a tornar precária a sustentabilidade em médio e longo prazos, devido a falta de participação da maioria da sociedade civil na elaboração das políticas de desenvolvimento social, econômico, ambiental, entre outros. Por conseguinte, revela-se a importância estratégica de se reconhecer o CODETER, como espaço para o exercício de governança com poder e autoridade local, capaz de construir uma possibilidade real de tornar-se sujeito do seu processo de desenvolvimento sustentável e gestão social, que depende da construção e reconhecimento desse novo arranjo institucional, os Territórios da Cidadania.

Trabalhos como os de Corezola et al. (2010), Oliveira et al. (2013) e Oliveira et al. (2014), estudaram o tema da governança territorial nas percepções dos atores territoriais e na perspectiva de estratégia de desenvolvimento sustentável para o território por meio da gestão social, uma vez que, “a gestão social passa pela forma de governança criada para conduzir a concertação e a delimitação das estratégias nesse campo de poder” (FREITAS et al., 2012).

Assim, avaliar a percepção dos atores do território da cidadania Sudeste Paraense, e que participam efetivamente do CODETER, é necessária para o reconhecimento deste como espaço do exercício de governança territorial. Esta avaliação será feita por meio de análise dos indicadores de estrutura de governança territorial (BRASIL, 2013) e indicadores de percepção de gestão do CODETER proposto pela SDT/MDA (BRASIL, 2011).

### **3.2 METODOLOGIA**

Buscando inferir sobre as ações do CODETER que o caracteriza como espaço de governança territorial do Território da Cidadania Sudeste Paraense<sup>8</sup>, frente às percepções dos atores territoriais, fez-se uso de pesquisa destinada aos membros no Núcleo Diretivo do CODETER que, efetivamente, participam deste colegiado para avaliar a governança territorial.

Foram utilizados neste estudo o indicador da Gestão do Colegiado (BRASIL, 2011) e Estrutura de Governança do Índice de Gestão Social (IGS), que são: Capacidade de Gestão e Desempenho do Funcionamento. Estes indicadores foram construídos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2013). Sendo utilizados na construção do Índice de Governança Territorial (IGT) e assim sintetizar a percepção dos atores territoriais acerca do reconhecimento do CODETER como espaço para o exercício de governança. A seguir são descritos estes indicadores e o IGT.

---

<sup>8</sup> Os municípios que compõem o território da Cidadania Sudeste Paraense são: Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia.

### 3.2.1. Indicadores de Governança

O Indicador de *Gestão do Colegiado* (BRASIL, 2011; CAMPOS et al., 2012; CANIELLO et al., 2013) permite perceber as condições gerais e atuais de Gestão do CODETER, considerando que este é um espaço alicerçado na discussão e implementação de políticas voltadas para o desenvolvimento territorial e exercício da gestão social. De acordo com a SDT, a Gestão Social é “uma certa maneira de gerir assuntos públicos, neste caso em particular as políticas e iniciativas voltadas à promoção do desenvolvimento dos espaços rurais” (BRASIL, 2013). Este indicador se alinha com o primeiro tipo de processo que deve conter em um espaço de governança territorial de Dallabrida (2011), estratégia de desenvolvimento e condições necessárias de gestão.

Outro indicador utilizado na construção do IGT foi *Capacidade de Gestão*. Este indicador irá revelar as percepções da forma em que se estrutura a gestão do CODETER e também como se dá a interação entre as forças que nele atuam, ele é composto por itens que primam evidenciar os seguintes temas: escolha dos membros; atuação do assessor técnico; avaliação do funcionamento; presença de grupos (interesse, hegemônicos e marginalizados) e capacidade de gestão efetivamente, estando de acordo com o segundo item que define governança territorial, segundo Dallabrida (2011), consensos mínimos.

O terceiro indicador utilizado, *Desempenho do Funcionamento* do CODETER, composto pelos itens: definição de agenda, execução de tarefas, repasse de informação; nível de conhecimento; tomada de decisão e ações realizadas orientadas pelo PTDRS; abordagem de temas de relevância, visão de futuro. Este indicador revela a forma de condução do CODETER e se este se pauta em boas práticas de gestão social e coadunando com o terceiro tipo de processo que deve haver em um espaço de exercício da governança (DALLABRIDA, 2011).

Com efeito, estes três indicadores primam em captar as percepções dos atores territoriais de forma a revelar a estrutura de governança territorial presente no CODETER, seus pontos fortes e fragilidades no processo de consolidação e sustentabilidade da gestão social proposta ao território da cidadania Sudeste Paraense.

Os instrumentos de coleta de dados foram construídos com itens baseados, em sua maioria, em respostas mensuradas em uma escala Likert (MATTAR, 2001), por indicar o grau de discordância ou concordância frente aos itens dos indicadores e há também itens dicotômicos nos instrumentos utilizados, cujo objetivo foi de mensurar o conhecimento quanto aos instrumentos de gestão utilizados. As respostas dos atores territoriais foram pautadas na percepção do reconhecimento do CODETER como instrumento de governança territorial.

### 3.2.2. Índice de Gestão Territorial

Estes indicadores são mensurados em uma escala padronizada range 0-1 (Fávero, 2009) e contribuem para o Índice de Governança Territorial (IGT) de forma equânime, não se atribuindo peso a nenhum dos indicadores, sendo definido por (1).

$$IGT = \frac{n}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{E_i}} \quad (4)$$

onde:

IGT: é o índice de gestão territorial;

$E_i$ : são os indicadores de governança; e

n: é o número de dimensões utilizadas.

O IGTI será classificado segundo o disposto na Tabela 7 a seguir:

**Tabela 7:** Classificação do IGT

ICI	Classificação
$IGT \leq 0,2$	<b>BAIXO</b>
$0,2 < IGT \leq 0,4$	<b>MÉDIO BAIXO</b>
$0,4 < IGT \leq 0,6$	<b>MÉDIO</b>
$0,6 < IGT \leq 0,8$	<b>MÉDIO ALTO</b>
$IGT > 0,8$	<b>ALTO</b>

**Fonte:** Elaboração própria

O IGT classificado com **BAIXO** revela um reduzido reconhecimento por parte dos atores territoriais do CODETER, como espaço de governança territorial, ilustrando assim uma

fragilidade na gestão social do território. Quanto ao IGT classificado como **ALTO**, indica que o CODETER é reconhecido como espaço para o amplo exercício da governança territorial, trazendo evidências que há instrumentos de gestão social no colegiado atuando de forma consolidada, segundo a percepção dos atores territoriais. Enquanto que nos

Deste modo, quando considerados conjuntamente, estes indicadores sintetizam o nível de governança territorial exercido pelo CODETER e contribuem para o entendimento desta estrutura de gestão, por meio da percepção dos atores territoriais que compõem este colegiado. De fato, Oliveira e Perafán (2012) observaram que o conhecimento da percepção dos atores sociais sobre a gestão social seria importante para o aprimoramento dessa política.

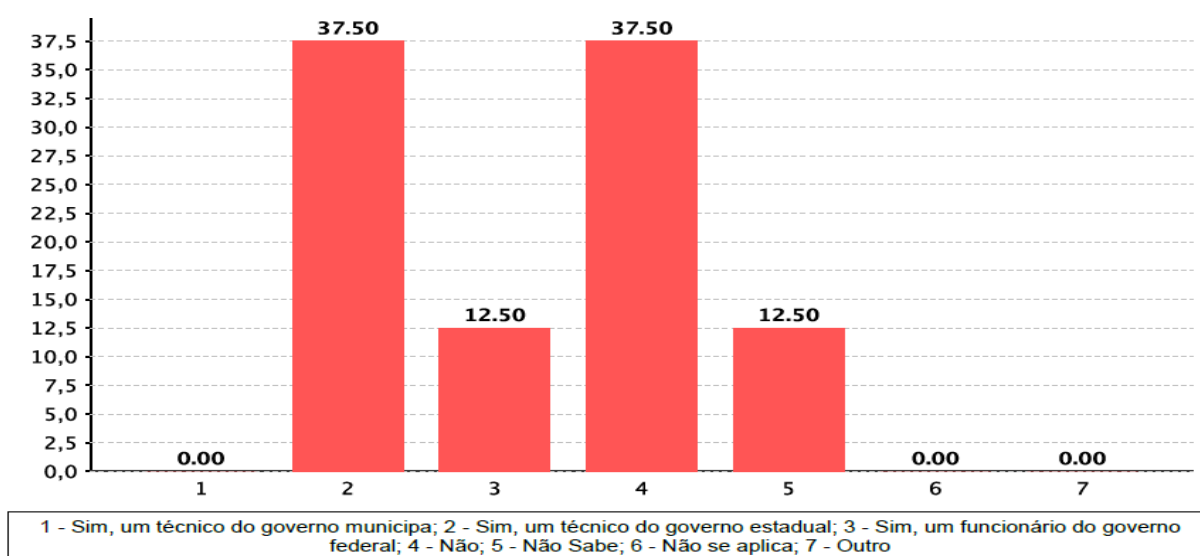
### **3.3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Devido a natureza e características dos colegiados de desenvolvimento territorial espera-se que estes venham ter em sua forma de gestão, a partilha na tomada de decisões que venham a contribuir de forma significativa para o avanço do desenvolvimento sustentável no território.

O período em que a pesquisa foi realizada, 2012 – 2013, o CODETER se encontrava em um momento de instabilidade, devido à redução das ações do PTC no território que fomentassem a mobilização dos atores territoriais. Esta instabilidade impactou diretamente a forma de gestão que de certa forma ficou fragilizada e se revela na pesquisa.

Entre os entrevistados, constatou-se que 62,5% desconhece a existência de um assessor técnico permanente, esta falta de assessoria técnica ao CODETER está fortemente relacionada à forma de contratação destes. A forma de contratação destes assessores, em geral, é feita por meio de convênios com organizações sociais (SOMECA, CARITAS, entre outras). Sendo que a inadimplência e prestações de conta atrasadas, mesmo que momentânea, provoca a descontinuidade dos contratos com os assessores e assim interfere diretamente na gestão do colegiado, e esta é uma fragilidade detectada na gestão do colegiado, mas que não depende dos elementos que compõem este e sim dos órgãos que promovem a política territorial.

Porém, o território não fica sem assessoria, de tal sorte que esta é feita por, mesmo que de forma esporádica, funcionários do governo estadual (EMATER e SAGRI) e do governo federal (INCRA e SDT/MDA). No entanto, esta forma de assessoria não é percebida de forma homogênea pelos membros do colegiado, haja vista que 50% dos entrevistados desconhecem a atuação deste na assessoria da gestão do colegiado (Figura 8).

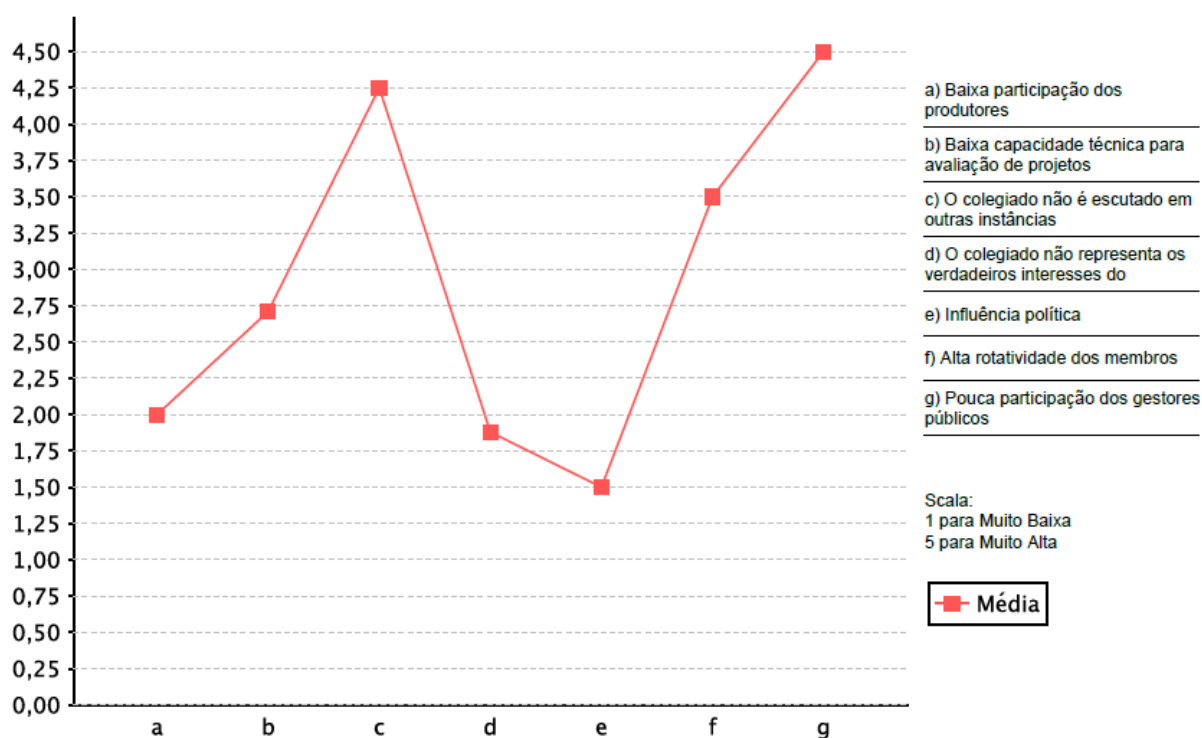


**Figura 8:** Conhecimento da presença de outro técnico que apoie a ação do CODETER  
**Fonte:** SGE/MDA (2013b)

Constatou-se que a forma de seleção dos membros do colegiado é feita prioritariamente por meio de convite aos membros das organizações selecionadas (37,5%), regra esta que de certa maneira impõem um processo endógeno e também um viés à seleção e também por convocatória aberta para eleição dos representantes (50%). Tornando mais democrática a seleção dos membros do colegiado, mesmo sendo forte a articulação de forças que reivindicam maior atuação na gestão do CODETER.

Desde sua constituição, o CODETER teve no mínimo 20 reuniões, segundo 50% dos entrevistados, 25% não sabe quantas reuniões foram realizadas, dado este que traz à tona a presença de rotatividades entre os membros do colegiado. Esta rotatividade também é expressa quando se questiona o conhecimento quanto à frequência de reuniões da plenária do colegiado, que 12,5% “não sabe”, ou seja, não estão participando de forma consistente na gestão do colegiado. Porém, a maioria dos integrantes (62,5%) informam que a frequência era de pelo menos uma plenária a cada cinco ou seis meses, até 2010.

Observa-se que esta rotatividade age de forma conjunta e significativa com a consideração de opiniões de outras instancias e a pouca representatividade dos gestores públicos dos municípios e poder público instalado no território na tomada de decisão, prejudicando assim de certa forma o desempenho do colegiado (Figura 9), segundo os entrevistados.

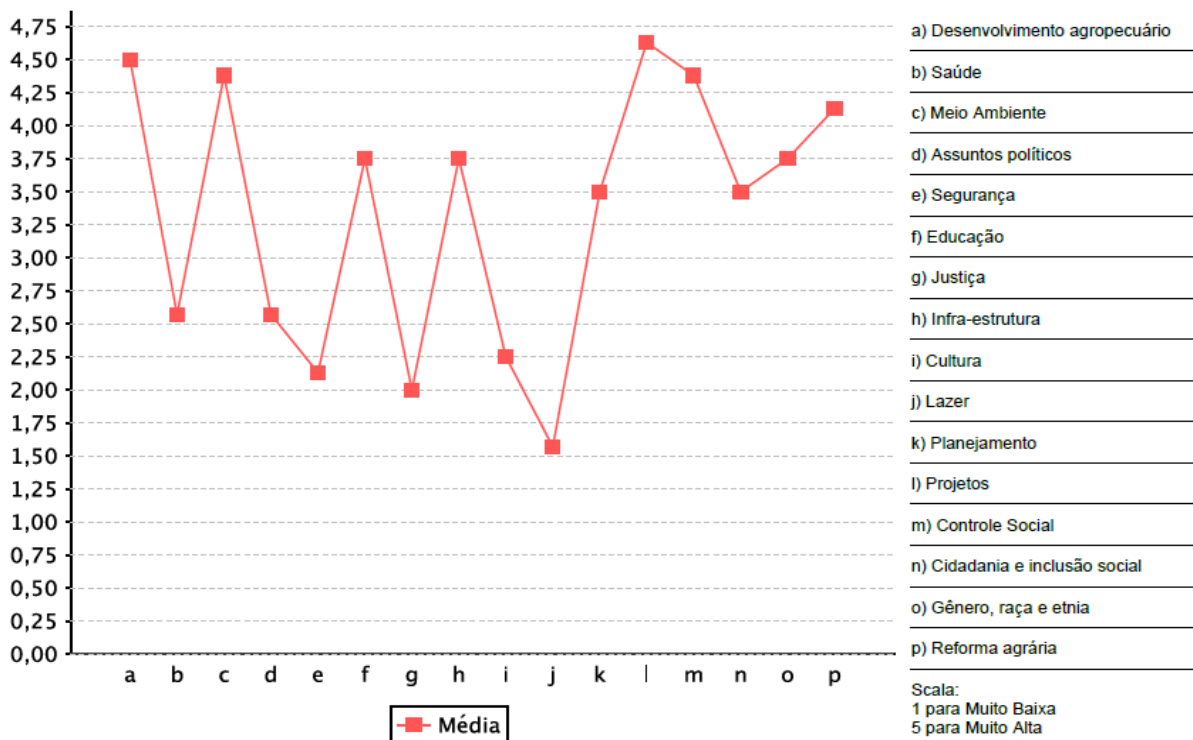


**Figura 9:** Média da frequência dos problemas que prejudicam o desempenho do CODETER  
**Fonte:** SGE/MDA (2013b)

Os mecanismo de comunicação mais utilizados são: internet (e-mails, sites), por meio de informativos das organizações da sociedade civil e pelos governos (federal, estadual e municipal). E, mesmo considerando a reduzida infraestrutura instalada pelos meios de comunicação, não se percebe a influência desta no fluxo de informação promovida pelo colegiado. Ou seja, todos tem conhecimento das pautas e datas das reuniões.

Os temas mais abordados nas reuniões do colegiado foram: **desenvolvimento agrário, meio ambiente, projetos e reforma agrária** (Figura 10). Inference-se a partir destes temas a influência dos atores territoriais mais significativos na gestão do colegiado, devido à relação forte e explícita destes atores com os referidos temas e que estes temas estão mais associados ao meio de produção e desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares. Temas como: **educação, infraestrutura, planejamento cidadania e inclusão social**

assumem um papel secundário e são concebidos em segundo plano no processo de gestão do colegiado, porém não menos importante.

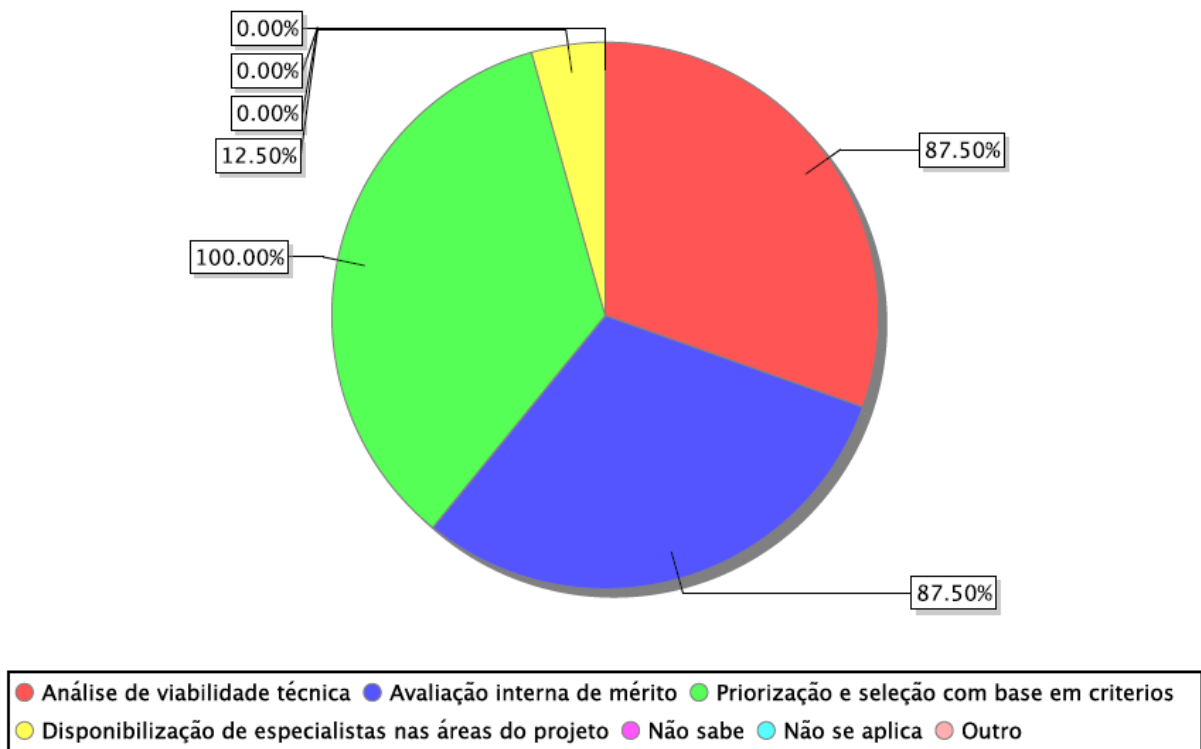


**Figura 10:** Média da frequência dos temas tratados no CODETER  
**Fonte:** SGE/MDA (2013b)

De acordo com os entrevistados, todos eles participaram da concepção e elaboração do diagnóstico territorial, bem como do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). A participação das oficinas de discussão e revisão destes instrumentos (diagnóstico e PTDRS), também tiveram elevada contribuição por parte dos integrantes do Colegiado e possibilitou a elaboração de visão de futuro do território sendo percebida por **87,5%** dos entrevistados.

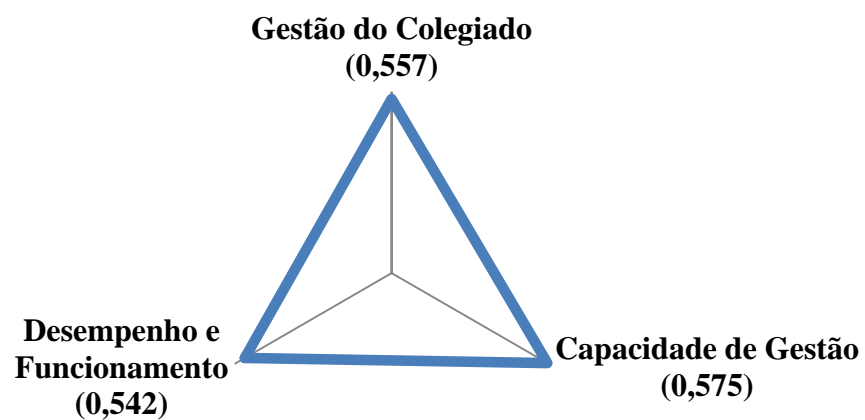
A partir da elaboração do diagnóstico e construção do PTDRS do Sudeste Paraense, foi possível identificar ações que são desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão de projetos de desenvolvimento territorial (Figura 11). Observa-se que as ações que estão voltadas para a fase de planejamento têm um maior destaque, porém quando chega na fase de execução e acompanhamento estes sofrem um amortecimento devido a disponibilização de especialistas nas áreas do projeto (Figura 11).





**Figura 11:** Ações desenvolvidas para a gestão de projetos pelo CODETER  
**Fonte:** SGE/MDA (2013b)

Desta forma, a avaliação do IGT se complementa com itens avaliados em alhures desta seção e mostra que este índice é robusto frente às dinâmicas e interações das forças de poder e tomada de decisão presentes no CODETER. A estrutura de governança é classificada como média, 0,557, segundo a classificação adotada. O IGT se apresenta com comportamento simétrico (Figura 12).



**Figura 12:** Indicadores do IGT  
**Fonte:** Elaboração própria

De certa forma, esta classificação está sendo afetada diretamente por elementos externos à Gestão do CODETER, e o principal elemento vem a ser a quase desarticulação deste colegiado nos anos de 2011 e 2012, que ainda hoje refletem na gestão do colegiado. Durante estes anos houveram, de certa forma, um esvaziamento do colegiado provocada tanto por fatores externos à gestão do colegiado (crises econômicas e políticas dos governos que promovem o programa Territórios da Cidadania e falta de assessor territorial) e internas (disputa interna de poder pela direção do CODETER), provocando assim, impactos negativos no Desempenho e Funcionamento deste colegiado.

Porém, Piraux et al. (2013) argumenta que o desempenho do CODETER “[...] são complexos para serem analisados, pois dependem de muitos fatores, como figura do coordenador dos colegiados ou do assessor técnico, as conjunturas e os jogos políticos”.

Constatou-se também que o funcionamento do CODETER foi afetado por problemas burocráticos com as instituições parceiras que objetivam a promoção e auxílio da gestão do colegiado, refletindo na atuação reduzida do assessor técnico e articuladores estaduais. Estes resultados do desempenho e funcionamento do CODETER, também foi constatado em outros territórios no Pará por Piraux et al. (2013).

A interação entre estes fatores para o território Sudeste Paraense, no período do estudo, mostrou fragilidades no processo de governança territorial, como exposto em alhures. No entanto, a política de desenvolvimento territorial está em fase de consolidação, especialmente no que tange aos mecanismos de gestão social (OLIVEIRA et al., 2013) e que o desempenho do IGT para o território em estudo está de acordo com a conjuntura da gestão do CODETER para o período em avaliação.

Estes fatores externos e internos vêm, então, a impactar os indicadores que compõem a dimensão em estudo, rebaixando de certa forma o seu desempenho, que foi médio (Tabela 12), mas que esperava-se que fosse mais elevado devido o nível de organização social dos elementos que compõem o colegiado e as formas mais adotadas para a tomada de decisão, acordo por consenso e votação por maioria.

Destarte, a capacidade de decisão no colegiado passa a ser feita de forma mais significativa por: agricultores familiares, movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades colegiadas e das universidades e institutos tecnológico presentes no território, de tal forma que a tomada de decisão é feita geralmente por votação da maioria

ou acordos por consenso. Ficando à margem deste processo, o poder executivo (Federal, Estadual e Municipal), bem como os representantes de comunidades tradicionais, não por falta de oportunidade e nem de comunicação, mas sim por efetiva participação da gestão do colegiado.

Observou-se que a capacidade de gestão dos membros do colegiado. Análise pautada na participação das capacitações ofertadas a eles com o objetivo de promover a gestão social do Colegiado. No mínimo 25% dos entrevistados participou de capacitações como: gestão de conflitos, planejamento participativo, elaboração de projetos, elaboração de planos de desenvolvimento e outras forma de capacitação. Mas há ainda uma demanda reprimida de 37,5% que não teve nenhum tipo de capacitação para a gestão do colegiado.

### **3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Um dos maiores desafios verificados foi com relação à: presença de processo endógeno na seleção e eleição dos representantes do colegiado; alta rotatividade dos membros; descontinuidade de ações de fomento do programa Territórios da Cidadania; baixa participação do poder executivo; descontinuidade dos serviços de assessoria técnica, disputas de poder e tomada de decisão e fatores externos à gestão do colegiado.

A forma de gestão do CODETER é um processo em construção, balizado em leis complementares constitucionais, aprovadas nas últimas duas décadas, as quais vão, paulatinamente, mudando padrões de gestão pública e criando novas formas de organização da ação do Estado.

A participação da comunidade por meio do CODETER, a socialização de informações, acompanhamento e fiscalização das ações governamentais, controle do orçamento público, monitoramento dos fundos públicos, avaliação do desempenho de políticas públicas, realização de reuniões abertas e de audiências, assembleias e fóruns para ampliar a participação da sociedade no controle das políticas públicas é um pressuposto constitucional que precisa ser garantido pelos governos locais, no processo de organização das ações estatais, visando o fortalecimento administrativo e institucional dos territórios.

Contudo, para enfrentar os fatores e os desafios postos quanto a: funcionamento regular do CODETER, definição de metas claras e objetivas, planejamento estratégico e, formação e capacitação continuada para os agentes; a articulação entre as políticas públicas, a partir de diagnósticos e estratégias voltadas para a territorialização e a gestão social; a intersectorialidade que potencializa a eficácia das ações e serviços e, aprofunda o diagnóstico sobre as necessidades reais da população; e por últimos os espaços democráticos que possibilita o reconhecimento, as parcerias e cooperações, entre os organismos públicos e os colegiados.

A representação social e institucional forte e organizada nos territórios e agindo de forma atuante no CODETER, torna factível um processo mais ágil e efetivo nas ações que terão reflexo direto na melhoria da governança territorial e fortalecimento da gestão social e, conseqüentemente, na vida de toda a população.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador. Brasília: Ipea, 2011.

ARNS, P. C. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, Tânia (Org.). **Desenvolvimento local e a Nova Governança**. Recife: IADH, 2009.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**, Belo Horizonte, Número Especial, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Capacidades Institucionais**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/Manual\\_ICI\\_11\\_03\\_2011.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/Manual_ICI_11_03_2011.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Gestão Social**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/Manual\\_IGS\\_02\\_12\\_2013.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/Manual_IGS_02_12_2013.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2009. **Portal da Cidadania**. Disponível em: <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221713](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713)> Acesso em: 02 de maio de 2014.

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. Campina Grande, PB, **Revista Raízes**, v.28, p. 87-96, 2010.

CAMPOS, P. S. S.; ALMEIDA, R. H. C.; PENA, H. W. A.; SALES, J. S.; REIS, M. H. N.. Avaliação da capacidade institucional do território da cidadania Sudeste Paraense. In: **5º Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2012, Belém, PA. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, PA: UFPA, 2012.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V.V. S. Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba. Brasília: **Sustentabilidade em Debate**. v. 4, n. 2, p. 19 – 40, jul/dez, 2013.

CUNHA, E. S. M. **O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático**. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

\_\_\_\_\_. **Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil**. In: VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, 2004, Coimbra. VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra: CES/UC, 2004. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4593794>>. Acesso em: 17 de fev. 2014.

CUNHA FILHO, F. H. O papel dos colegiados na definição dos incentivos públicos à cultura. **Políticas Culturais em Revista**, v. 1, p. 1-15, 2008.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: **III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais do III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. v. 1. p. 1 – 19.

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova** (Impresso), São Paulo, v. 50, p. 47-67, 2000.

FÁVERO, P. L.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L. da; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento territorial. Viçosa: **Administração Pública e Gestão Social**. vol. 4, n.1., p. 76 – 100. jan./mar., 2012

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

\_\_\_\_\_. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política e Sociedade**, v. 10, p. 233-244, 2011b.

SILVA, C. L; LIMA, J. E. S. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARQUES, B. M. P. **O planejamento estratégico territorial como um instrumento de apoio ao desenvolvimento local e regional**. 2012. 192 f. Dissertação (Mestrado em Metropolização, Planejamento Estratégico e Sustentabilidade). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2012.

OLIVEIRA, C. D. S.; PERAFÁN, M. E. V. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: **5º Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2012, Belém, PA. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, PA: UFPA, 2012.

OLIVEIRA, C. D. S.; PERAFÁN, M. E. V.; CONTERATO, M. A. Percepção de atores sociais sobre gestão estratégica e gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial no Brasil. **Desenvolvimento Regional em debate**. Ano 3, n. 2, p. 154-175, jul./dez. 2013.

OLIVEIRA, C. D. S.; CONTERATO, M. A.; BASTIAN, L.; SCHENEIDER, S. Gestão social e institucional em territórios rurais: contribuições a partir do território Zona Sul do Rio Grande do Sul. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**. v.3, n. 2, p. 60 – 78, mai./ago. 2014.

OLIVEIRA, C. M. **Governança e cooperação interinstitucional na inamização de intervenções em arranjos produtivos locais de grãos, Estado do Pará**. 2011. 109 f. Tese (Doutorado em Ciências Agrárias/Agroecossistemas da Amazônia) – Universidade Federal Rural da Amazônia/Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2011.

PERISSINOTTO, R. M. Participação e democracia: o caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 211-243.

SANTANA, D. P. **O papel do Controle Social na Política de Assistência Social em Goiânia (1996 – 2006)**. 2007. 243 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

SILVA, A. A. **As relações Estado–sociedade e as formas de regulação social**. Capacitação em Serviço Social e Política Social: módulo 4. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2010.

#### 4. AS PERCEPÇÕES DOS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE

##### RESUMO

A agricultura familiar é considerada uma das principais unidades propulsoras do desenvolvimento rural do Sudeste Paraense. O principal indicador do desenvolvimento rural é a mudança na qualidade de vida que resulta das políticas públicas. Nessa perspectiva, avaliou-se a condição de vida dos agricultores familiares a partir de suas percepções, assim como dimensionou-se o impacto proporcionado pelas ações e investimentos do Programa Território da Cidadania do Governo Federal. Aplicaram-se modelos de Teoria da Resposta ao Item e Análise de Componentes Principais objetivando construir um Índice de Percepção da Condição de Vida (IPCV). O IPCV foi capaz de demonstrar a partir de seus pesos que a trajetória do desenvolvimento deste território está vinculada à condição de vida de seus atores e também revelou que neste território os efeitos do desenvolvimento são percebidos de forma satisfatória por estes, mas que há pontos frágeis a serem reforçados e assim avançar com o desenvolvimento no território. O IPCV foi da ordem de 0,577 considerado com desempenho médio do território, de acordo com a classificação adotada.

**Palavras-chave:** Política pública, indicadores de desenvolvimento, agricultura familiar.



## **THE PERCEPTION OF BENEFICIARIES THROUGH THE PROGRAM TERRITORIES OF THE CITIZENSHIP IN THE PARAENSE SOUTHEAST**

### **ABSTRACT**

The family agriculture is considered one of principles inductors of rural development of the paraense southeast. Seeing that the principle indicator of the rural development is the change in quality of life as a result of the public policies (affairs). In this perspective, it was evaluate the way of life of the family agriculture from their perceptions, as well as it was measure the provided impact by actions e investments of the Program Territory of the Citizenship from the Federal Government. It was applied the models of item response theory and of the principal components analysis looking for the synthetic index to build, the Life Conditions Percepcion Index (LCPI). The LCPI was capable to show from their weights that the way of the development of this territory is linked at the way of life of your actors and also revealed that this territory the effects of the development are understood in satisfactory way by this actors, but there are vulnerable points to be fortified and then go forward with the development on this territory. The LCPI was estimated in 0,577 considered with average performance of the territory accordingly to the adopted classification.

**Keywords:** Public policy, development index, family agriculture.

## 4.1 INTRODUÇÃO

O estudo das condições de vida das famílias no meio rural no Brasil, embora relevante, só nos últimos anos é que passou a ser objeto de interesse de pesquisadores e trabalhos embrionários neste tema, com destaque para os de Kageyama e Rehder (1993) e Kageyama e Hoffmann (2000). Este trabalho avaliou a condição de vida no meio rural no Território da Cidadania Sudeste Paraense a partir da percepção de seus atores em relação à sua condição de vida e a relação desta percepção sob o prisma de desenvolvimento de Sen (2000) e de trajetória do desenvolvimento de Sabourin e Teixeira (2002).

A percepção da condição de vida dos beneficiados junto às ações do Programa Territórios da Cidadania (PTC) no território Sudeste Paraense está pautada na concepção psicológica de percepção, definida em Sternberg (2000), bem como em indicadores desta percepção determinados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2011 para avaliar a condição de vida. Esta avaliação se deu no ambiente rural do referido território visto que, no período de avaliação, os investimentos e ações foram prioritariamente neste meio. O conceito de rural que norteia este estudo é o definido no Censo Demográfico (IBGE, 2002):

“[...] é a área externa ao perímetro urbano de um distrito, composta por setores nas seguintes situações de setor: rural de extensão urbana, rural povoado, rural núcleo, rural outros aglomerados, rural exclusive aglomerados (IBGE, 2002, p.66).”

A definição de rural adotada pelo IBGE, alinha-se de forma mais acentuada aos indicadores de percepção utilizados e por delimitar melhor a área estudada, haja vista que não foi objetivo do trabalho discutir o conceito de rural, mas sim de avaliar as percepções dos beneficiados pelo PTC, face ao desenvolvimento oportunizado pelo programa. Porém, é sabido que definir o rural ultrapassa a esfera político-administrativa, mas também tangencia as definições mais amplas, como por exemplo, as de Abramovay (2000), Wanderley (2001), Ponte (2004) e como a de Feijó (2011), que entende o rural como: “uma mentalidade um estilo de vida, um peculiar espaço geográfico que oferece oportunidades de realização da condição humana que não se encontra nos núcleos urbanos”.

No entanto, Abramovay (2000) adverte que:

“[...] não existe uma definição universal consagrada de meio rural e seria vã a tentativa de localizar a melhor entre as atualmente existentes. Mas há um traço nos trabalhos [...]: o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades.” (ABRAMOVAY; 2000, p. 02).

Sendo assim, a decisão de considerar a definição político-administrativa de rural, do IBGE, delimita melhor a área a ser estudada dentro do território.

E avaliar a percepção da condição de vida dos beneficiados do PTC neste território, vem a ser um dos pontos de culminância da avaliação socioeconômica deste programa no referido território, no período de 2003 a 2010. De fato, é um ponto de culminância, haja vista que esta avaliação revela à sociedade os resultados concretos das ações do programa que primam pelo desenvolvimento territorial, preconizados pelo governo brasileiro no ato de sua implantação, bem como pelo MDA, por meio da SDT.

Com efeito, a percepção da condição de vida dos beneficiados do PTC vem a se relacionar positivamente e de forma significativa com desenvolvimento rural, na percepção, embora de forma latente, pelos beneficiados do PTC. Esta relação, já observada por Sen (2000), é um dos fatores que impulsionam o desenvolvimento, incluindo as relações das condições de vida (bem-estar) e que ele afirma:

“[...] padrão ou qualidade de vida não se mede pela posse de um conjunto de bens, nem pela utilidade a eles inerente, mas reside nas capacidades dos indivíduos para utilizar esses bens para obter satisfação ou felicidade.” (KAGEYAMA, 2008, p. 58).

Por sua vez, o desenvolvimento rural, segundo Kageyama (2004), em níveis locais ou regionais deve levar em conta o elemento que compõem um ambiente favorável para este desenvolvimento, tais como: integração mercantil com cidade da própria região; combinação da agricultura familiar consolidada com um processo de urbanização e industrialização endógeno e descentralizado; a pluriatividade das famílias rurais; a diversidade das fontes de renda e programas de geração de emprego e de melhoria da qualidade de vida. Kageyama

(2008) também coloca que o desenvolvimento rural não é apenas o crescimento econômico, mas sim um processo que envolve as dimensões econômicas, sociocultural, político-institucional e ambiental.

O PTC investiu de forma significativa no território da cidadania do Sudeste Paraense, desde sua criação em 2003, quando era território rural, até 2010, em ações e em disponibilização de recursos para o fortalecimento e avanço do desenvolvimento deste território. Levando em consideração as ações e o volume de investimento, espera-se a melhoria na condição de vida dos elementos presentes nos Territórios da Cidadania. Mas como avaliar os efeitos das ações e recursos destinados pelo governo neste território a fim de promover o desenvolvimento rural?

Waquil et al. (2010) informam que a SDT também têm esta questão em aberto e demanda um acúmulo permanente e consistente de trabalhos de investigação, pesquisa e aplicação de novos instrumentos de análise nos territórios da cidadania.

Alguns trabalhos apresentaram análises sobre o desenvolvimento e alterações nos territórios fazendo uso de métodos quantitativos para a construção de indicadores que expressem o nível em que está se dando este desenvolvimento. A SDT busca inferir sobre estas alterações no cenário do desenvolvimento socioeconômico dos territórios da cidadania a partir da construção de indicadores, como por exemplo, o Índice de Condições de Vida (ICV) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) implantados no Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT (SDT, 2011).

Kageyama e Rehder (1993) construíram o Índice de Bem-Estar Social rural (IBES) para os estados brasileiros na década de 1980, com base em quatro dimensões: educação, renda, condições de trabalho e condições de domicílio. Com estudo similar Kageyama e Hoffmann (2000) utilizaram dados do PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1997, para avaliar os efeitos da pluriatividade, região, escolaridade e idade sobre os rendimentos, a pobreza e as instalações da casa das famílias agrícolas no Brasil, sendo estabelecidos os principais determinantes do nível de renda e as condições de vida dos agricultores familiares.

A fim de avaliar o desenvolvimento rural, Kageyama (2004) construiu o Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) a partir das dimensões: população e migração, bem-estar social e equidade, estrutura e desempenho econômico e meio ambiente e sustentabilidade. Conterato

et al. (2007) também construíram um Índice de Desenvolvimento Rural (IDR) para comparar três microrregiões no estado do Rio Grande do Sul. O IDR formulado por estes autores está baseado em cinco dimensões: social, demográfica, político-institucional, econômica e ambiental. Segundo eles, o IDR proposto conseguiu constatar que o desenvolvimento rural é um processo multifacetado e multidimensional.

Contudo, os IDRs propostos por Kageyama (2004) e Conterato et al. (2007) não ponderam as dimensões utilizadas em sua construção, e também seu processo de construção não avalia a multidimensionalidade, que é uma das características que alavancam o desenvolvimento rural. No entanto, estas considerações não invalidam este índice, mas mostra sua fragilidade ao revelar, apenas por um prisma, o desenvolvimento rural de uma região.

Waquil et al. (2010) realizaram estudo experimental e exploratório objetivando avaliar o desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais (hoje territórios da cidadania). Este estudo foi baseado na proposta de Sepúlveda (2005), que construiu o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e sua representação a partir do biograma. O IDS proposto por Waquil et al. (2010), considera uma base multivariada aglutinada em seis dimensões utilizadas por Conterato et al. (2007) acrescentado a dimensão cultural. No entanto, essas dimensões também são consideradas equânimes, por considerarem que não há argumentos para ponderá-las, segundo os autores. Waquil et. al. (2010), argumenta que o IDS é construído com base na média harmônica dos índices das dimensões e preserva a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento além de permitir reconhecer a percepção da complexidade e da diversidade dos processos de desenvolvimento.

Porém, entende-se que a desconsideração da ponderação das dimensões na construção de índices pode implicar na não revelação de características que se destaquem para a caracterização do desenvolvimento. E mais, entendemos também que esta é uma fragilidade na construção dos índices propostos, mas que, no entanto, não compromete em um todo sua validade como instrumento de avaliação de desenvolvimento territorial ou regional.

No bojo de trabalhos que buscam avaliar o desenvolvimento rural, Melo e Parré (2007) realizaram um trabalho no sentido de avaliar este desenvolvimento em municípios a partir de indicadores construídos com técnicas de Análise Fatorial (AF) (JOHNSON e WICHERN, 2007; DILLON e GOLDSTEIN, 1984). Os indicadores (fatores) determinantes para o desenvolvimento rural foram: estrutura necessária para produção; contingente de pessoas que vivem no meio rural e às suas atividades ligadas a estudo, cultivo, mobilidades e

condição de habitação; produtividade e renda; produtividade da agricultura e indicadores de população de renda.

Por outro lado, estes trabalhos não avaliam a condição de vida e sua relação com o desenvolvimento rural. Schneider et al. (2006), analisa a pluriatividade<sup>9</sup> de agricultores familiares do Rio Grande do Sul com suas condições de vida. Este é um importante trabalho na avaliação do desenvolvimento rural por relacionar um dos elementos favoráveis a este desenvolvimento, de acordo com Kageyama (2004), que é a pluriatividade de agricultores familiares com suas condições de vida.

Kageyama (2008) construiu um Índice de Níveis de Vida (INIVI) levando em consideração o conforto nos domicílios rurais e que também estivessem ligados a condições de higiene e salubridade, os indicadores utilizados na construção deste índice foram pautados em componentes domiciliares. O INIVI foi determinado a partir da média aritmética destes indicadores, os considerando de forma equânime.

Balsadi e Gomes (2007) analisaram a evolução das condições de vida das famílias dos empregados na agricultura do Brasil no período de 1992-2004 e elaboraram um índice de condição de vida com base em indicadores obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), este índice foi construído e alicerçado em quatro dimensões que são: as características dos domicílios, o acesso aos serviços públicos, acesso aos bens duráveis e a renda média familiar. Para determinação dos fatores de ponderação deste índice, eles fizeram uso do método multicritério MACBETH - Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique.

Neste contexto, o presente trabalho propôs a utilização de Modelos de Teoria da Resposta (ANDRADE et al., 2000) e de Análise de Componentes Principais (JOHNSON e WICHERN, 2007; DILLON, 1984) para avaliar de forma adequada a percepção das melhorias proporcionadas pelas ações desenvolvidas pela SDT/MDA junto ao Território da Cidadania Sudeste Paraense e assim exprimir por um outro prisma o desenvolvimento rural no referido território através do índice de percepção da condição de vida geral para o território.

---

<sup>9</sup> Segundo Schneider (2004), a pluriatividade refere-se a um fenômeno que se caracteriza pela combinação das múltiplas inserções ocupacionais das pessoas que pertencem a uma mesma família.

## 4.2 METODOLOGIA

Nesta seção, são apresentados os procedimentos utilizados para a realização deste trabalho, com o objetivo de quantificar e qualificar os impactos percebidos e proporcionados aos beneficiados pelas ações e recursos destinados pelo PTC ao Território Sudeste Paraense e então avaliarmos o desenvolvimento e as percepções destes. Sendo assim, são tratados os seguintes pontos: 1) Metodologia de amostragem e definição das instâncias e indicadores, 2) Modelos de Teoria da Resposta ao Item e 3) Análise de Componentes Principais.

### 4.2.1. Metodologia de amostragem e definição das instâncias e indicadores

A metodologia de amostragem utilizada foi a definida pela SDT/MDA (BRASIL, 2011), a probabilística, definindo a quantidade de unidades amostrais a serem pesquisadas no território e onde aplicar os questionários, segundo os setores censitários do IBGE. De acordo com Brasil (2011) o universo amostral para a pesquisa do ICV constituiu-se pela população rural residente nos 14 municípios (Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia), que compõem o território, sendo adotado com unidade amostral o domicílio rural.

Esta amostra foi feita em um esquema de conglomerados em dois estágios (BOLFARINE e BUSSAB, 2005; QUEIROZ, 2012). Tal que o primeiro estágio foi o setor censitário e o segundo setor foi o domicílio dentro dos setores censitários selecionados no primeiro estágio, o tamanho da amostra para o território Sudeste Paraense foi de 279 domicílios distribuídos em 9 setores censitários, com erro máximo de 0,05.

As variáveis utilizadas na construção do índice que sintetiza a percepção da condição de vida dos beneficiados pelo PTC no território Sudeste Paraense foram retiradas do mesmo instrumento utilizado na elaboração do ICV de Brasil (2011), tal que as instâncias (indicadores) são: *Fatores que favorecem o desenvolvimento* (mão de obra familiar em atividade dentro ou fora da unidade, área da unidade de produção familiar, escolaridade, condições da moradia, acesso a mercados, acesso a políticas públicas, acesso a crédito e

assistência técnica, presença de instituições que favorecem o desenvolvimento rural); *Características do desenvolvimento* (renda familiar, produtividade do trabalho e da terra, diversificação da produção agrícola, pluriatividade, diversificação nas fontes de renda familiar, uso e preservação dos recursos naturais) e *Efeitos do desenvolvimento* (estar bem alimentado/nutrido, ter boa saúde, permanência dos membros da família na unidade de produção, percepção sobre as mudanças na situação econômica na família e sobre as mudanças na situação ambiental da unidade de produção, participação social, política e cultural).

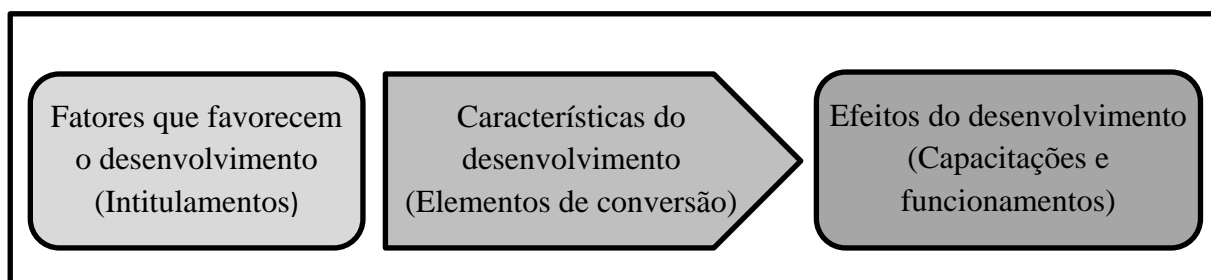
De acordo com Brasil (2011), cada indicador foi elaborado com base em um ou mais quesitos em um questionário, que foram utilizados no cálculo do ICV dos Territórios da Cidadania. Esses indicadores são avaliações registradas em uma escala Likert (MATTAR, 2001), por indicar o grau de discordância ou concordância frente aos itens dos indicadores. Esta escala foi construída com cinco pontos, variando de 1=péssimo até 5=ótimo. Tal que as respostas dos indivíduos estão baseadas em suas famílias e expressam a percepção da condição de vida que elas têm frente às ações e recursos do território em estudo e que de forma direta vem a refletir sua percepção quanto aos fatores, características e efeitos do desenvolvimento no referido território.

De acordo com Sternberg (2000), percepção é um conjunto de processos pelos quais reconhecemos, organizamos e entendemos as sensações recebidas dos estímulos ambientais. E segundo Rambo et. al. (2012), considerar as percepções e compreender suas representações sociais que fazem acerca de suas condições de vida é uma forma de se buscar um maior protagonismo dos atores territoriais nos processos de desenvolvimento rural.

De mão destas instâncias e indicadores, utilizados na construção do ICV da SDT/MDA, percebe-se que estas tem sua base conceitual alicerçada na concepção de Sen (2000). Com efeito, a primeira instância está relacionada à condicionantes para o desenvolvimento, que é abordada por Sen (2000) como sendo os *entitlements* (intitamentos), e que segundo Kageyama (2008) estes intitamentos são os meios necessários para atingir as condições para a realização de escolhas, estabelecidos por ordenamentos legais, políticos e econômicos. A segunda instância relaciona-se com os elementos necessários para o desenvolvimento rural a partir dos intitamentos (acesso a: mercados, políticas públicas, créditos, instituições, área de produção, etc.) que são necessários para alcançar a terceira instância, que são os efeitos do desenvolvimento.



Sendo assim, Kageyama (2008) entende esta instância como elementos de conversão dos meios em fins, definidos por Sen (2000). Neste sentido, os fatores de desenvolvimento (intitamentos) são os meios para determinar os fins, efeitos do desenvolvimento, que é a terceira instância e que vem à vincular-se às capacitações e funcionamentos definidos por Sen (2000). Sendo esta relação representada na Figura 13.



**Figura 13:** Relação entre as instâncias e a abordagem de Sen (2000) para capacitações.  
**Fonte:** Adaptado de Rambo et al. (2012)

A relação entre as instâncias e a abordagem de Sen, vem a impor uma trajetória para o desenvolvimento rural. Trajetória esta, que se alinha a que é definida por Sabourin e Teixeira (2002) como: “a evolução e a reorganização dos recursos produtivos – naturais, humanos, capital e informação – no tempo e no espaço, por um grupo de atores sociais em um território delimitado, com o objetivo de manter, reproduzir ou melhorar suas condições de vida” (SABOURIN e TEIXEIRA, 2002).

Melo e Parré (2007) argumentam que o desenvolvimento rural não deve ser exclusivamente econômico, pautado apenas no desempenho agropecuário, mas precisa incluir também aspectos sociais e ambientais. E esta argumentação vem a convergir para o entendimento de desenvolvimento no sentido de Sen e fortalecer a premissa da forte relação direta entre a condição de vida e desenvolvimento, neste caso, nos territórios. A concepção de Sen acerca do desenvolvimento nos diz que, qual seja um processo que consiste na remoção das restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas, um processo de alargamento das liberdades (SEN, 2000).

Sendo assim, objetiva-se com este instrumento, construído com base nestas instancias, avaliar a percepção dos beneficiados pela política territorial da SDT/MDA em relação a sua condição de vida, e assim avaliar de forma indireta o desenvolvimento no território Sudeste Paraense. Para quantificar esta percepção foi feito uso de modelos de Teoria da Resposta ao Item (TRI) e Análise de Componentes Principais (ACP), descritos na seção seguinte.

A confiabilidade deste instrumento foi estimada pelo alfa de Cronbach (CRONBACH, 1951), que é usado na análise da formação dos itens. Confiabilidade, que de acordo com Crocker e Algina (2006), reflete o quanto os valores observados estão correlacionados aos verdadeiros valores, sendo o alfa de Cronbach determinado por:

$$\alpha = \left( \frac{k}{k-1} \right) \times \left( 1 - \frac{\sum_{i=1}^k s_i^2}{s_t^2} \right) \quad (5)$$

onde:

$k$  : corresponde ao número de itens do questionário ;

$s_i^2$  : corresponde a variância de cada item;

$s_t^2$  : corresponde a variância total do questionário determinado como a soma de todas as variáveis.

Observa-se que o  $\alpha$  de Cronbach é válido para  $\{\alpha \in \mathbb{R} \mid -\infty < \alpha \leq 1; \alpha \neq 0\}$ , porém deve ser interpretado no intervalo entre 0 e 1, tal que valores negativos do  $\alpha$  devem ser considerados como escalas sem confiança (ou seja, zero) (NICHOLS, 1999). Maroco e Garcia-Marques (2006) resumem os níveis de  $\alpha$  recomendados por diversos autores, descritos na Tabela 8, a seguir:

**Tabela 8:** Critérios de recomendação de Fiabilidade estimada pelo  $\alpha$  de Cronbach

<b>Autores</b>	<b>Condição</b>	<b><math>\alpha</math></b>
Davis (1964)	Previsão individual	Acima de 0,75
	Previsão para grupos de 25-50 indivíduos	Acima de 0,5
Kaplan e Sacuzzo (1982)	Investigação fundamental	0,7-0,8
	Investigação aplicada	0,95
Murphy e Davidsholder (1988)	Fiabilidade inaceitável	<0,6
	Fiabilidade baixa	$\geq 0,7$
	Fiabilidade moderada a elevada	0,8-0,9
	Fiabilidade Elevada	$\geq 0,9$
Nunnally (1978)	Investigação preliminar	$\geq 0,7$
	Investigação fundamental 0.8	$\geq 0,8$
	Investigação aplicada 0.9-0.95	0,9 – 0,95

**Fonte:** adaptado de Peterson (1994) (apud. Maroco e Garcia-Marques, 2006)

#### 4.2.2 Modelos de Teoria da Resposta ao Item

Devido à natureza das variáveis envolvidas no instrumento de coleta para avaliação da percepção da condição de vida utilizada por Brasil (2011), que são de categórica ordinal, fez-se uso de modelos de Teoria da Resposta para tratamento destes.

De acordo com Andrade (2000), a Teoria de Resposta ao Item (TRI) é um conjunto de modelos matemáticos que representam a relação entre a probabilidade de um indivíduo escolher uma determinada resposta a um item e seu traço latente. Os vários modelos propostos na literatura dependem fundamentalmente de três fatores:

- (i) da natureza do item: dicotômicos ou não dicotômicos;
- (ii) do número de populações envolvidas: apenas uma ou mais de uma;
- (iii) e da quantidade de traços latentes que está sendo medida: apenas um ou mais de um.

É admitido como variável latente a percepção da condição de vida dos beneficiados pelo Programa Territórios da Cidadania no território da cidadania Sudeste Paraense. Ao considerarmos a percepção da condição de vida como uma variável latente, pressupomos que ela é uma característica do indivíduo frente à realidade da sua família, mas que não é observada de forma direta e construída, inicialmente, com base nas instâncias estabelecidas por Brasil (2011). Sendo os indicadores que compõem cada instância de natureza ordinal, optou-se por fazer uso do modelo de teoria da resposta ao item gradual de Samejima (SAMEJIMA, 1969) para estimar a percepção.

O modelo de resposta gradual de Samejima (1969) assume que as categorias de resposta de um item podem ser ordenadas entre si. Este modelo busca obter mais informação das respostas dos indivíduos do que simplesmente se eles deram respostas corretas ou incorretas.

Admita que os escores das categorias de um item  $i$  são arranjados em ordem do menor para o maior e denotados por  $k = 0, 1, \dots, m_i$  onde  $(m_i + 1)$  é o número de categorias do  $i$ -ésimo item. A probabilidade de um indivíduo  $j$  escolher *uma particular categoria ou outra mais alta* do item  $i$  pode ser dada por:

$$P_{i,k}^+ (\theta_j) = \frac{1}{1 + e^{-Da_i(\theta_j - b_{i,k})}} \quad (6)$$

com  $i = 1, 2, \dots, I$ ;  $j = 1, 2, \dots, n$ ; e  $k = 0, 1, \dots, m_i$ , onde:

$P_{i,k}^+(\theta_j)$ : é a probabilidade de um indivíduo  $j$  escolher a categoria  $k$  ou outra mais alta do item  $i$ ;

$b_{i,k}$ : é o parâmetro de dificuldade da  $k$ -ésima categoria do item  $i$ .

$\theta_j$ : representa o traço latente do  $j$ -ésimo indivíduo.

$a_i$ : é o parâmetro de discriminação (ou de inclinação) do item  $i$ , com valor proporcional à inclinação da Curva Característica do Item - CCI no ponto  $b_i$ .

$D$ : é um fator de escala constante e igual a 1. Utiliza-se o valor 1,7 quando se deseja que a função logística forneça resultado semelhante ao da função ogiva normal.

O parâmetro de discriminação  $a$  varia a cada item, mas é constante dentro dos itens. Essa restrição de igual inclinação em cada categoria tem a finalidade de evitar probabilidades negativas (ANDRADE, 2000).

### 4.2.3 Análise de Componentes Principais

Segundo Johnson e Wichern (2007) e Dillon e Goldstein (1984), a Análise de Componentes Principais (ACP) objetiva formar a partir de  $p$  variáveis populacionais originais correlacionadas  $p$  combinações lineares independentes, sendo que cada componente é orientada na direção de maior dispersão dos dados, estas combinações são do tipo:

$$\zeta = \gamma' \mathbf{X} \quad (7)$$

tal que:

$\zeta$ : são as  $p$  componentes principais;

$\gamma' = [\gamma_1 \ \gamma_2 \ \dots \ \gamma_p]$ : é o vetor transposto de pesos;

$\mathbf{X}' = [X_1 \ X_2 \ \dots \ X_p]$ : é o vetor das  $p$  variáveis populacionais originais.

O vetor de pesos é estimado, de modo que:

- iii) A primeira componente principal,  $\zeta_1$ , explique a maior proporção da variância explicada;
- iv) A segunda componente principal,  $\zeta_2$ , explique a maior proporção da variância não explicada pela primeira componente e que também seja independente da primeira. E que as demais componentes, posteriormente determinadas, expliquem a proporção da

variância não explicada pelas componentes anteriores e que também sejam independentes destas;

iii) Que a soma do quadrado dos pesos seja 1,  $\gamma\gamma' = \mathbf{1}$

A solução do problema de otimização de  $\gamma$  é determinada a partir da utilização de multiplicadores de Lagrange (MUNEM, FOULIS; 1998) e já está implementada na grande maioria de softwares estatísticos, para maiores detalhes ver Johnson e Wichern (2007) e Dillon e Goldstein (1984). Para verificar se a utilização da ACP é adequada em um conjunto de dados faz-se uso do teste de esfericidade de Bartlett (LATTIN et al., 2011).

A ACP foi utilizada neste trabalho para ponderar de forma adequada os escores padronizados das instâncias obtidas a partir dos modelos de TRI e então construir o Índice de Percepção da Condição de Vida, descrito na próxima seção.

#### 4.2.4 Índice de Percepção da Condição de Vida (IPCV)

O Índice de Percepção da Condição de Vida (IPCV), proposto neste trabalho, objetiva ponderar de forma adequada as instâncias definidas pela SDT/MDA que são utilizadas para quantificar, por meio do Índice do Condição de Vida (ICV) (BRASIL, 2011), a percepção dos indivíduos beneficiados pelo PTC.

O IPCV quantifica a percepção, admitindo que esta seja um traço latente dos beneficiados do PTC no território da cidadania Sudeste Paraense, sendo esta quantificação feita pelos modelos da TRI, bem como de ACP para ponderar as instâncias utilizadas.

As três instâncias utilizadas por Brasil (2011) foram combinadas linearmente, de tal sorte que os coeficientes destas representem o quanto cada uma explica da variância total do IPCV e depois é tomada a média aritmética entre os escores ponderados como medida do IPCV, que em termos matemáticos será dado por:

$$\text{IPCV} = \frac{\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^3 \lambda_i I_{ij}}{m}, \quad i = 1, 2, 3; \quad j = 1, \dots, m, \quad (8)$$

tal que,  $\lambda_i$  são os pesos de cada uma das instâncias utilizadas obtidas a partir da metodologia de Crocco et al. (2003) e Santana (2005). Os pesos específicos foram calculados para cada instância, levando assim em consideração sua participação no IPCV, de tal sorte que evidencie também, o gradiente na relação entre as instâncias definidas pela SDT (BRASIL, 2011).

A classificação do IPCV, qualifica as percepções quanto às condições de vida dos atores territoriais no intervalo [0; 1]. De tal sorte, que por um lado, quanto menor for o IPCV, mais reduzidas são as condições de vida percebidas pelos atores territoriais, e por outro, quanto mais próximo de um, melhores são percebidas as condições de vida no território.

### 4.3 RESULTADOS

A análise do IPCV do território foi vista como resultado de políticas públicas e desenvolvimento de uma sociedade a partir da percepção de uma população protagonista de sua realidade, neste contexto, os agricultores familiares. A metodologia de análise das condições de vida exige igualmente um tratamento consolidado, e para determinação do critério de classificação analisamos a distribuição do IPCV e verificamos pelo teste de Kolmogorov-Smirnov, ao nível de significância de 1%, que este segue uma distribuição normal, e então foram estabelecidos os quintis para classificação do IPCV, dispostos na Tabela 8.

**Tabela 9:** Classificação do IPCV

<b>IPCV</b>	<b>Classificação</b>
BAIXO	<b>IPCV</b> $\leq$ 0,446
MÉDIO BAIXO	$0,446 < \text{IPCV} \leq 0,553$
MÉDIO	$0,553 < \text{IPCV} \leq 0,638$
MÉDIO ALTO	$0,638 < \text{IPCV} \leq 0,719$
ALTO	<b>IPCV</b> $>$ 0,719

**Fonte:** Elaboração própria

O instrumento de coleta das informações dos atores territoriais foi avaliado pelo alfa de Cronbach (CRONBACH, 1951; CROCHER e ALGINA, 2006), sendo este da ordem de 0,70, para os 26 itens avaliados, e que, segundo Freitas e Rodrigues (2005) é o valor mínimo do alfa para que o instrumento seja admitido a níveis bons de confiabilidade. A estatística para o teste de Bartlett para os escores das instâncias, da ordem de 60,6, utilizadas na

construção do IPCV foi significativo a 1%, trazendo evidências de que a matriz de correlação em geral é significativa. Os parâmetros dos modelos de resposta gradual de Samejima e os escores dos respondentes foram estimados no software Multilog (THISSEN, 1991), por meio do método de Máxima Verossimilhança Marginal.

Esta seção fez a interpretação do IPCV Territorial e para suas três instâncias, deve ser mencionado nesta seção que seu objetivo não compreende a especificação de particularidades, mas explicar as suas interações para a consolidação do IPCV Territorial. Metodologicamente o IPCV do território obedece aos critérios anteriores, e como resultado, o Sudeste Paraense apresentou um índice médio (Tabela 9).

**Tabela 10:** Resumo dos indicadores do IPCV

<b>Instâncias</b>	<b>Pesos</b>	<b>Indicadores</b>
1. Fatores de Desenvolvimento	0,31	0,653
2. Características de Desenvolvimento	0,34	0,587
3. Efeitos de Desenvolvimento	0,35	0,500
IPCV		0,577

Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, estes resultados estão condizentes teoricamente com a realidade deste território, pois possíveis valores situados entre as escalas (médio baixo e médio) já eram esperados, devido o processo de ocupação histórica e a dinâmica das atividades produtivas desenvolvidas sob conflito pelo uso da terra provocando insegurança jurídica quanto à posse da terra, elevado risco social e com intenso uso de recursos, que possibilitaram a defesa deste argumento.

Esta percepção foi mais influenciada pelas instâncias Características do Desenvolvimento e Efeitos do Desenvolvimento, do ponto de vista de pesos. E revela que, para se atingir uma condição de vida desejada, faz-se necessário criar novos modelos de desenvolvimento, onde haja uma real estrutura de gestão social como forma também de melhor gestão dos investimentos destinados a este. O IPCV também demonstrou a partir dos pesos utilizados ( $\lambda's$ ) que há um gradiente quanto às instâncias utilizadas, evidenciando assim a adequação deste índice quanto a avaliação da percepção das condições de vida sob a teoria de desenvolvimento de Sen (2000) em conjunto com a definição de trajetória de desenvolvimento de Sabourin e Teixeira (2002).

O IPCV revelou, neste momento, que os pesos apresentam comportamento inverso aos indicadores (Tabela 02). No entanto, para a conjuntura no período do estudo, 2003 – 2010,

este comportamento não surpreendeu, haja vista que os *Fatores que favorecem o desenvolvimento* é composto por indicadores que vem a alavancar o desenvolvimento rural em sua essência, o fomento, que neste caso são as ações e recursos destinados pelo PTC ao território. Sendo assim, esta instância vem a apresentar este desempenho, devido ser construída a partir da percepção mais forte naquele momento, sendo um reflexo direto dos efeitos da implantação do programa. O IPCV mostrou ser robusto por manter os pesos no sentido, metodologicamente, correto, segundo a teoria que lhe fundamenta.

Quanto às dimensões observadas para análise, os Fatores de desenvolvimento apresentaram o menor peso na composição do IPCV. A presença de instituições no território foi avaliada de forma negativa por quase 40%, sendo classificada como ruim ou péssimo as instituições no território, e isto reflete a qualidade na oferta de serviços públicos prestados, o reduzido nível de visitas de assistência técnica, verificação nas comunidades para recebimento de apoio geral e mesmo, o cadastramento em programas de governo foram percebidas com ruins e péssimos na sua maioria.

Os Programas de governo também compõe esta instância e teve o terceiro pior desempenho, refletindo diretamente na percepção da qualidade escolar, que também apresentou reduzido desempenho. Portanto, o IPCV revelou que o papel das instituições seja por meio de acesso ao crédito, presença física ou garantias de inclusão a programas de governo contribuiu para o rebaixamento da instância analisada na escala do território.

É encerrada a análise desta instância com: número de famílias trabalhando e área para produção utilizada. Mais de 50% dos consultados atestou como “Bom” uma atuação de familiares trabalhando na propriedade. De um lado, isto revela a permanência cultural que resiste na forma de conduzir a propriedade, mesmo com as inúmeras dificuldades do meio rural para avançar o desenvolvimento. De outro a permanência se explica pela redução do custo e uma maneira prática de enfrentar os inúmeros problemas advindos pela reduzida presenças das instituições públicas no território.

A instância Características do Desenvolvimento apresentou peso um pouco melhor na contribuição do IPCV, no entanto foi atestado no território problemas cruciais, entre os quais a ausência de melhor aproveitamento dos recursos, como a diversificação da produção agrícola e por conseguinte a ampliação das fontes de renda, revelando um baixo nível de pluriatividade dos agricultores neste território.



Outros fatores contribuíram positivamente para o bom desempenho da instância, entre os quais a conservação da área de produção, conservação das fontes de água e a produtividade do trabalho, e principalmente onde a percepção de ótimo e bom foi a reposta de mais de 60% dos entrevistados.

Nota-se que um conjunto de outros indicadores vem a melhorar e contribuir positivamente com a instância em análise é o caso da produtividade da terra, a produtividade do trabalho e por consequente o indicador renda familiar, que também estão intimamente associados com a instância fatores de desenvolvimento.

A melhor contribuição para o IPCV Territorial partiu da instância efeitos do desenvolvimento, com destaque para o índice de permanência das famílias no domicílio, indicando que mais de 70% dos familiares se mantem trabalhando na propriedade mesmo em condições adversas.

Outros dois indicadores que apresentaram bons resultados para o território foram: as condições de alimentação e nutrição e as condições de saúde. As condições de alimentação revelam certa fartura no território que se explica por um conjunto de fontes de alimentação, provenientes de pequenos animais, criados e caçados, do extrativismo de frutos e raízes, entre outros, mas refletem o uso da diversidade de fauna e flora presente nas localidades do território e não são oriundos de uma diversificação produtiva, liderado pelos agentes. As condições de saúde refletem as percepções de momento e também recebem influencia das condições de alimentação e nutrição, pois boas condições de alimentação também refletem a saúde da família na perspectiva de resposta do entrevistado.

Os indicadores de situação econômica, situação ambiental e participação em organizações comunitárias apresentaram a percepção da situação econômica com 47% dos entrevistados reconhecendo certa evolução nos últimos cinco anos como bons.

Os piores indicadores nesta instância denunciam uma reduzida participação das localidades na estrutura política, apresentando um envolvimento caracterizado como péssimo ou ruim em mais de 65% dos entrevistados, em parte isto se deve pela reduzida escolaridade e participação em atividade culturais, cruzando os dados com a instância fatores de desenvolvimento que inibe a participação pelo desconhecimento da sua importância no processo de desenvolvimento rural, sendo estas, fragilidades a serem corrigidas.

#### 4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de modelos de TRI gradual de Samejima (1969) em conjunto com métodos de ACP se mostraram adequados na quantificação da percepção dos atores territoriais quanto às suas condições de vida e na ponderação das instâncias construídas pela SDT (BRASIL, 2011), segundo o prisma de desenvolvimento de Sen (2000), da proposta de Kageyama (2008) e de trajetória de desenvolvimento de Sabourin e Teixeira (2002), conseguindo assim revelar à luz do estudo que os fatores que favorecem (mão de obra familiar em atividades dentro e fora da unidade; área da unidade de produção familiar) o desenvolvimento apresentam melhor desempenho neste momento.

As características (conservação da área de produção e fontes de água e produtividade do trabalho) e os efeitos do desenvolvimento (produtividade do trabalho e da terra, renda familiar e permanência nos domicílios) impactam de forma mais significativa na percepção da condição de vida dos beneficiados pelo PTC no território Sudeste Paraense, que obteve o desempenho classificado com médio.

É importante destacar que os investimentos realizados no Território da Cidadania Sudeste Paraense são ações que foram discutidas e pactuadas entre o Governo e a Sociedade. Vindo a contribuir significativamente para a melhoria da renda e da qualidade de vida da população atendida da região, haja vista a diminuição da pobreza e, conseqüentemente, a melhora do desempenho do Brasil com a ampliação e a participação dos 10% mais pobres da população na renda nacional, que apesar dos grandes esforços, segundo dados oficiais, ainda apresentam um dos piores do mundo.

Além disso, para se atingir uma qualidade de vida desejada, faz-se necessário inventar novos modelos de desenvolvimento, onde haja necessariamente uma **descentralização** do poder de decisão para o nível local como forma também de melhor gestão do gasto público.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Brasília: IPEA: Texto para discussão nº 702, janeiro de 2000.
- ANDRADE, D. F.; TAVARES, H. R.; VALLE, R. C. **Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações**. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 2000.
- BALSADI, O.V.; GOMES, E.G. Evolução das condições de vida das famílias dos empregados na agricultura brasileira no período 1992-2004. **Revista de Economia Agrícola**, v. 54, n. 2, p. 67-101, jul./dez. 2007.
- BOLFARINE, H.; BUSSAB, W. O. **Elementos de amostragem**. São Paulo: Editora Blucher, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Condições de Vida**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/Manual\\_ICV\\_11\\_03\\_2011.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/Manual_ICV_11_03_2011.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2012.
- CONTERATO, M. A., SCHNEIDER, S., WAQUIL, P. D. Desenvolvimento rural no estado do Rio Grande do Sul: uma análise multidimensional de suas desigualdades regionais. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 163 – 195 mai./ago. 2007.
- CROCKER, L., ALGINA, J. **Introduction to class & modern test theory**. Florida: Ed. Thonson, 2006.
- CRONBACH, J. L. Coefficient alfa and the internal structure of test. **Psychometrika**, v. 16. n. 3. set., 1951.
- DILLON, W.R.; GOLDSTEIN, M. **Multivariate analysis: methods and applications**. New York: John Wiley & Sons, 1984.
- FEIJÓ, R. L. C. **Economia agrícola e desenvolvimento rural**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.
- FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. A avaliação da confiabilidade de questionários: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach. In: **XII SIMPEP - Simpósio de Engenharia de Produção**, 2005, Bauru. Anais XII SIMPEP, Bauru, SP, 2005.

IBGE. Censo demográfico 2000: documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro, 2002. CD-ROM.

JOHNSON, R.A.; WICHERN, D.W. **Applied multivariate statistical analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 2007.

KAGEYAMA, A; REHDER, P. O bem-estar rural no Brasil na década de oitenta. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 23-44, 1993.

KAGEYAMA, A; HOFFMANN, R. Determinantes da renda e condições de vida das famílias agrícolas o Brasil. **Economia**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 147-183, jul./dez. 2000.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p 379 – 408, set./dez. 2004.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. . Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? **Laboratório de Psicologia**, Lisboa, p. 65 – 90. mai. 2006.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MELO, C. O., J. L. Índice de desenvolvimento rural nos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, V. 45, n. 02 abr/jun 2007.

MUNEM, M. A.; FOULIS, D. J. **Cálculo**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

NICHOLS, D. P. **My Coefficient  $\alpha$  is Negative, SPSS Keywords**, 1999. Disponível em < <http://www.ats.ucla.edu/stat/spss/library/negalpha.htm>>. Acesso em 14/10/2014.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009

PONTE, K. F. (Re)Pensando o conceito do rural. **Revista NERA**, Pres. Prudente, ano 7, n. 4, p. 20 – 28, jan./jul. 2004.

RAMBO, A. G., CONTERATO, M. A., SCHNEIDER, S., CASARIL, J., DEL RÉ, M. F., GOMES, C. A., RADÜNZ, A. F. O. O índice de condição de vida (ICV) do território rural Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul: primeiras análises. In: **5º Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2012, Belém, PA. Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais. Belém, PA: UFPA, 2012.

ROCHA, A. D.; OKABE, I.; MARTINS, M. E. A.; MACHADO, P. H. B.; MELLO, T. C. Qualidade de vida, ponto de partida ou resultado final?. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 63 – 81, 2000.

SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O.A. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias, experiências**. Brasília: Embrapa, 2002.

SAMEJIMA, R. **Estimation of latent ability using a response pattern of graded scores**. Richmond: Psychometric Society, 1969. (Psychometric monograph, 17). Disponível em: <<http://www.psychometrika.org/journal/online/MN17.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

SANTANA, A. C. **Elementos de economia, agronegócio e desenvolvimento local**. Belém: GTZ – TUD – UFRA, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento com Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 1999.

SEPULVEDA, S. **Desenvolvimento Sustentável Microrregional: métodos para planejamento local**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola - IICA, 2005.

SCHNEIDER, S. As novas formas sociais do trabalho no meio rural: a pluriatividade e as atividades rurais não agrícolas. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 3, p. 75 – 110, set./dez. 2004.

STERNBERG, R. **Psicologia Cognitiva**. Artmed Periódicos, 2000.

QUEIROZ, W. T. **Amostragem em inventário florestal**. Belém: Universidade Federal Rural da Amazônia, 2012.

WAQUIL, P. D., SCHNEIDER, S., FILIPPI, E. E., CONTERATO, M. A., SPECHT, S. Avaliação de desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais no Brasil. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 104 – 127, jan./abr. 2010.

WANDERLEY, M. N. B. A Emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. Texto inédito, 2001.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste estudo, levantou-se o questionamento que norteia este trabalho: *Qual a influência dos recursos e ações destinadas ao Território da Cidadania Sudeste Paraense na capacidade institucional, governança territorial e condições de vida?*

Criado no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania no Brasil objetivavam diminuir as diferenças sociais e regionais existentes no meio rural. Sua meta maior seria a de superação da pobreza. Para isto, ações e recursos públicos destinados para que as necessidades básicas e essenciais da população fossem atendidas. Contudo, não foram suficientes.

A partir deste estudo, focalizado no Território da Cidadania Sudeste Paraense, identificou-se, pelo menos, três fatores que precisam ser discutidos em âmbito local para que os objetivos do programa supracitado sejam, de fato, implementados com a utilização eficaz de tais recursos e ações.

O primeiro fator diz respeito à capacidade institucional deste território, que segundo as diretrizes do Programa Territórios da Cidadania, esta capacidade institucional é reduzida devido à baixa efetividade de ações de políticas públicas voltadas ao meio rural, e pela dependência espacial entre os 14 municípios que compõem o território, tendo Marabá e Parauapebas como determinantes para a gerência econômica e social.

Portanto, há de se fortalecer a capacidade institucional do território através de uma gestão participativa dos conselhos municipais, onde os gestores se mobilizem no sentido de resolverem internamente os conflitos territoriais que se tornaram marcantes no território, investir em educação e saúde (deficitárias), assistência técnica e com a descentralização dos projetos de investimentos, haja uma gestão compartilhada de ações por todo o território.

O segundo fator a ser levado em consideração foi o colegiado territorial como espaço de governança do território da cidadania do sudeste paraense. Fatores internos/externos e disputas de poder determinam a eleição dos representantes do colegiado que forma o CODETER, não permitindo a continuidade dos projetos devido à alta rotatividade de seus membros e baixa participação do poder executivo.

É preciso entender que a participação da comunidade, através de representantes do CODETER, é fator vital para que as políticas públicas sejam efetivadas. Desta feita, é possível a socialização das informações a respeito de ações governamentais, o controle do orçamento público, bem como assegura a participação da sociedade no controle das políticas públicas, dentre outras ações, para assegurar o fortalecimento administrativo e institucional dos territórios. Portanto, as representações sociais e institucionais devem caminhar lado a lado para se tornar forte e ágil na busca de ações que podem trazer resultados positivos na gestão do território.

O terceiro fator pertinente a este estudo recai sobre as percepções dos beneficiados pelo programa no território Sudeste Paraense. Através da utilização conjunta de modelos de TRI gradual de Samejima e métodos de ACP para se quantificar as percepções dos atores territoriais quanto às suas condições de vida, levou-se em consideração as instâncias construídas pela SDT (BRASIL, 2011) baseadas na teoria desenvolvimentista de Sen (2000) e nas propostas de Kageyama (2008) que se alinham com a trajetória de desenvolvimento de Sabourin e Teixeira (2002). O que se percebeu é que os fatores que favorecem o desenvolvimento apresentam melhor desempenho (como a agricultura familiar e área de unidade familiar de produção), e suas características e os efeitos do desenvolvimento impactam diretamente nas condições de vida dos beneficiados pelo Programa.

Os investimentos para estes fins deram frutos, o que contribui para a melhoria de renda familiar e qualidade de vida local e diminuiu a pobreza. Estes resultados, qualificados como médio, embora sejam locais, reflete-se de modo globalizado no cenário nacional, permitindo ao Brasil uma maior participação dos 10% mais pobres.

Embora seja esta uma boa notícia, a influência dos recursos e ações destinados ao Território Sudeste Paraense na capacidade institucional, governança territorial e condições de vida, de modo geral, devem ser repensados, onde os interesses sociais não sejam levados em descrédito. É preciso uma descentralização do poder decisório, onde a gestão compartilhada seja efetivada através da participação pública, para que os municípios do sudeste paraense, que fazem parte do Programa, consigam melhorar a gestão dos gastos públicos e, enfim, se consiga de fato superar a pobreza e as desigualdades sociais através de ações oriundas da territorialização, como proposto pelo Programa Territórios da Cidadania no Brasil.



## 6. ANEXO

Nesta seção são apresentados os instrumentos (questionários) de pesquisa construídos pela SDT/MDA e que foram utilizados nesta tese, bem como do método de estimação dos parâmetros para o modelo de resposta gradual de Samejima.

### 6.1 Questionário de Capacidades Institucionais

#### Identificação

**Q1\_P1:** Entrevistador

Informe o nome do entrevistador

**Q1\_P2:** Data de aplicação do questionário:

Informe a data

**Q1\_P3:** UF

Informe a UF do município do(s) respondente(s)

**Q1\_P4:** Município

Informe o município do(s) respondente(s)

**Q1\_P5:** Território

Informe o território

**Q1\_P6:** Entrevistado(s)

Informe o nome do(s) entrevistado(s) / Cargo(s) que ocupa(ão)

#### Parte I

**Q1\_P8:** Quais Conselhos e/ou Consórcios Público estão atuando no Município?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Não existe conselho constituído
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)
- Conselho de Meio Ambiente
- Conselho de Segurança Alimentar
- Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)
- Conselho de Saúde
- Conselho da criança e adolescentes
- Outro \_\_\_\_\_

**Q1\_P9:** Avalie o nível de controle realizado pelos Conselhos Municipais na aplicação dos investimentos públicos. Avalie utilizando a escala abaixo

- Não há controle - 1       2       3       4       5 - Há muito controle

**Q1\_P10:** Quais segmentos sociais realizam ações de apoio às áreas rurais do município?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Associações de agricultores familiares
- Cooperativa de produtores
- Cooperativa de técnicos
- Comunidades indígenas
- Grupos de mulheres
- Grupos de jovens
- Comunidades quilombolas
- Associação de assentados da reforma agrária
- Movimentos Sociais pela reforma agrária
- Grupos Religiosos
- Sindicatos
- Outro\_\_\_\_\_

**Q1\_P11:** Os investimentos municipais de estímulo ao desenvolvimento são orientados por cadeias produtivas? Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não

**Q1\_P12:** Existem acordos de venda da produção entre os produtores do município e organizações para comercialização? Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não

**Q1\_P13:** Quantas instituições de prestação de serviços tecnológicos (para apoio e melhoria das atividades produtivas) existem no município? Escolha apenas uma das alternativas

- Nenhum
- de 1 a 3
- de 4 a 6
- de 7 a 9
- Acima de 10

**Q1\_P14:** Quem disponibiliza informações comerciais e de mercado no município?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Informações fornecidas pela prefeitura
- Informações fornecidas por órgãos de assistência técnica
- Sistema de informação digital
- Internet
- Não possui nenhum tipo de serviço de informação
- Outro\_\_\_\_\_

**Q1\_P15:** Quais os meios de divulgação das informações comerciais e de mercado no município? Escolha as alternativas que se aplicam

- Mídia de Massa (rádio e televisão)
- Mídia focal (jornais, boletim informativo, revista especializada, etc.)
- Internet (e-mail, sites, etc)
- Outro\_\_\_\_\_

**Q1\_P16:** A prefeitura possui cadastro de imóveis rurais? Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não

**Q1\_P17:** Nos últimos dois anos quais das seguintes normas foram expedidas pela prefeitura com o propósito de garantir a conservação dos recursos naturais do município:

Escolha as alternativas que se aplicam

- Nenhum tipo de medida foi tomada
- Ordenamento do uso do solo
- Regulamentos para o uso de produtos perigosos
- Regulamento para o manejo de resíduos
- Instruções para o monitoramento e avaliação do patrimônio ambiental
- Normas para avaliação do impacto ambiental de atividades produtivas
- Outro \_\_\_\_\_

## Parte II

**Q1\_P18:** Existem mapas das áreas degradadas e de risco de degradação no município?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não

**Q1\_P19:** Quais os mecanismos de negociação e resolução de conflitos são adotados pela sociedade civil, no município? Escolha as alternativas que se aplicam

- Recorre-se a membros da comunidade
- Recorre-se a autoridades municipais
- Recorre-se a juízes
- Recorre-se a conselhos comunitários
- Recorre-se às delegacias do MDA
- Outro \_\_\_\_\_

**Q1\_P20:** Quantos protestos ou manifestações sociais ocorreram durante o último ano?

Escolha apenas uma das alternativas

- Nenhum
- de 1 a 3
- de 4 a 6
- de 7 a 9
- Acima de 10

**Q1\_P21:** Indique as estruturas existentes para as atividades culturais no município:

Escolha as alternativas que se aplicam

- Casa de Cultura
- Teatros
- Salões de festas
- Parques
- Cinema
- Outro \_\_\_\_\_

**Q1\_P22:** O município possui Secretaria de Desenvolvimento Rural, ou similar?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não

**Q1\_P23:** A Secretaria de Desenvolvimento Rural, ou similar, possui quadro de técnicos permanente? Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não

**Q1\_P24:** Quais funções são desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Rural, ou similar? Escolha as alternativas que se aplicam

- Elaboração de diagnósticos
- Elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural
- Formulação de projetos
- Assistência técnica a produtores
- Coordenação com instituições federais e estaduais
- Nenhuma das anteriores
- Outro \_\_\_\_\_

**Q1\_P25:** Quais tipos de projetos de iniciativa comunitária ou de produtores são desenvolvidos no município, sem apoio de governos?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Projetos sociais
- Iniciativas em projetos produtivos
- Projetos culturais
- Iniciativas em projetos ambientais
- Projetos turísticos
- Nenhuma das anteriores
- Outro \_\_\_\_\_

**Q1\_P26:** Havendo parceria entre organizações de produtores e prefeitura municipal, esta ocorre com qual finalidade?

Escolha as alternativas que se aplicam

- Desenvolvimento de projetos produtivos
- Desenvolvimento de projetos de infraestrutura
- Desenvolvimento de projetos sociais
- Desenvolvimento de atividades culturais
- Desenvolvimento de projetos de proteção ambiental
- Nenhuma das anteriores

**Q1\_P27:** Há neste município Secretaria Municipal de Planejamento?

Escolha apenas uma das alternativas

- Sim
- Não

## 6.2 Questionário de Acompanhamento da Gestão do Colegiado

### Identificação

**Q3\_P1:** Entrevistador

Informe o nome do entrevistador

**Q3\_P2:** Data da aplicação do questionário

Informe a data

**Q3\_P3:** UF:

Informe a UF do município do respondente

**Q3\_P4:** Município:

Informe o município do respondente

**Q3\_P5:** Território:

Informe o território

**Q3\_P6:** Nome do entrevistado:

Informe o nome do entrevistado

**Q3\_P7:** Que organização ou entidade representa:

Informe a organização

**Q3\_P8:** Há quanto tempo você faz parte do Colegiado Territorial?

Exemplo: Há 2 anos e 4 meses

### Parte I

**Q3\_P9:** Existe um assessor técnico que apoie permanentemente a gestão do Colegiado?

Escolha APENAS UMA das opções seguintes:

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

**Q3\_P10:** Se sim, há quanto tempo exerce a função de assessor técnico?

Responder apenas se a resposta da questão Q3\_P9 for SIM

**Q3\_P11:** No caso de não existir um assessor técnico, há algum outro técnico que apoie a ação do Colegiado? Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Sim, um técnico do governo municipal
- Sim, um técnico do governo estadual
- Sim, um funcionário do governo federal
- Não
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro\_\_\_\_\_

**Q3\_P12:** De que forma se realiza a seleção e a eleição dos membros do Colegiado?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Convite pessoal
- Convocatória aberta para eleição de representantes
- Convite direto a organizações selecionadas
- Solicitação voluntária de participantes
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro\_\_\_\_\_

**Q3\_P13:** Você sabe qual a data de constituição do Colegiado? Escolha apenas uma alternativa

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

**Q3\_P14:** Quantas reuniões formais o Colegiado realizou desde a sua constituição?

Por favor escolha APENAS UMA alternativa

- Só se reuniu para a sua constituição
- Entre 2 e 5
- Entre 6 e 10
- Entre 11 e 20
- Mais de 20
- Não sabe
- Não se aplica

**Q3\_P15:** Com que frequência a plenária do Colegiado se reúne?

Por favor escolha APENAS UMA alternativa

- Mensalmente
- A cada dois meses
- A cada três ou quatro meses
- A cada cinco ou seis meses
- Com intervalos superiores a seis meses
- Não sabe
- Não se aplica

**Q3\_P16:** Como é avaliada a capacidade de decisão de cada um dos seguintes membros do colegiado? Avalie utilizando a escala abaixo

	Muito baixa – 1	2	3	4	5 - Muito alta	Não sabe	Não se aplica
Representantes do governo federal							
Representantes do governo estadual							
Representantes do governo municipal							
Representantes dos agricultores familiares							
Representantes de							

movimentos sociais							
Representantes de comunidades tradicionais							
Representantes de associações e sindicatos							
Representantes de organizações não-governamentais							
Representantes de universidades							
Representantes de entidades colegiadas							

**Q3\_P17:** Quais mecanismos de comunicação são utilizados pelo Colegiado para informar suas ações e decisões à comunidade? Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Reuniões comunitárias  
 Mídia de massa (rádio, televisão, carro de som, etc)  
 Mídia focal (cartazes, faixas, folhetos, etc)  
 Internet (e-mail, sites, etc)  
 Comunicação pessoal (de boca em boca)  
 Parceiros (governo)  
 Parceiros (organizações da sociedade civil)  
 Não sabe  
 Não se aplica  
 Outro \_\_\_\_\_

**Q3\_P18:** Indique o ano de constituição do Colegiado? Informe o ano

## Parte II

**Q3\_P19:** Com que frequência cada um dos seguintes temas são tratados no Colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo

Temas	Nunca é tratado - 1	2	3	4	5 – Sempre é tratado	Não sabe	Não se aplica
Desenvolvimento agropecuário							
Saúde							
Meio Ambiente							
Assuntos políticos							
Segurança							
Educação							
Justiça							
Infraestrutura							
Cultura							
Lazer							
Planejamento							
Projetos							

Controle social							
Cidadania e inclusão social							
Gênero, raça e etnia							
Reforma agrária							

**Q3\_P20:** Com que frequência os problemas a seguir prejudicam o desempenho do Colegiado? Avalie utilizando a escala abaixo

Problemas	Prejudica m pouco - 1	2	3	4	5 – Prejudicam muito	Não sabe	Não se aplica
Baixa participação dos produtores							
Baixa capacidade técnica para avaliação de projetos							
O colegiado não é escutado em outras instâncias							
O colegiado não representa os verdadeiros interesses do Território							
Influência política							
Alta rotatividade dos membros							
Pouca participação dos gestores públicos							

**Q3\_P21:** Qual o papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial? Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Participou na concepção e elaboração
- Participou das oficinas de discussão para sua formação
- Participou da revisão
- Não participou
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

**Q3\_P22:** Foi elaborado algum documento que contenha uma visão de longo prazo do território (visão de futuro)? Escolha APENAS UMA das opções seguintes

- Sim
- Não
- Não sabe
- Não se aplica

**Q3\_P23:** Qual o papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração da visão de futuro do território? Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Participou na concepção e elaboração
- Participou das oficinas de discussão para sua formação
- Participou da revisão
- Não participou
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_



**Q3\_P24:** Caso o território tenha o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, qual foi o papel desempenhado pelo Colegiado Territorial na elaboração do mesmo? Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Participou na concepção e elaboração
- Participou nas oficinas de discussão para sua formação
- Participou da revisão
- Não participou
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

**Q3\_P25:** Indique quais dos seguintes mecanismos são utilizados para a tomada de decisões no Colegiado:

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Acordos por consenso
- Votação por maioria
- O Colegiado avalia, opina, mas não decide
- Cada membro do Colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas
- Articulação entre grupos (blocos) de interesse
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

**Q3\_P26:** Quais ações são desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Análise de viabilidade técnica
- Avaliação interna de mérito
- Priorização e seleção com base em critérios
- Disponibilização de especialistas nas áreas do projeto
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

**Q3\_P27:** Em quais das seguintes áreas, os membros do colegiado receberam capacitação?

Por favor escolha as alternativas que se aplicam

- Planejamento participativo
- Elaboração de projetos
- Organização
- Elaboração de planos de desenvolvimento
- Desenvolvimento territorial
- Planejamento estratégico
- Controle social
- Monitoramento e avaliação
- Gestão de Conflitos
- Não sabe
- Não se aplica
- Outro \_\_\_\_\_

### 6.3 Questionário: Índice de Gestão Social

#### IDENTIFICAÇÃO

**Q9\_P1:** Entrevistador

**Q9\_P2:** Data da aplicação do questionário

**Q9\_P3:** UF

**Q9\_P4:** Município

**Q9\_P5:** Território

**Q9\_P6:** Nome do entrevistado

**Q9\_P7:** Que organização ou entidade representa:

**Q9\_P8:** Há quanto tempo você participa do Colegiado Territorial?

**Q9\_P9:** Quando foi a última reunião que você participou? \_\_\_\_\_

#### PARTE I – MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

**Q9\_P10:** Quando os membros do Colegiado são convocados para as reuniões com o objetivo de discutir temas sobre o Território, como você avalia a mobilização das pessoas:

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima)    2 (ruim)    3 (média);    4 (boa)    5 (ótima)    9 (não sabe)

**Q9\_P11:** Existem atores, sujeitos, pessoas que você considera como estratégicos (importantes) para o desenvolvimento rural do território e que não são membros do colegiado? Escolha apenas uma das alternativas.

Sim Quais? \_\_\_\_\_

Não

Não sabe

**Q9\_P12:** Com que frequência a plenária do Colegiado se reúne?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

Mensalmente

A cada dois meses

A cada três ou quatro meses

A cada cinco ou seis meses

Com intervalos superiores a seis meses

Não sabe

Não se aplica

**Q9\_P13:** Com que frequência o núcleo dirigente (ou comissão executiva) do Colegiado se reúne?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Mensalmente  Com intervalos superiores a seis meses  
 A cada dois meses  Não sabe  
 A cada três ou quatro meses  Não se aplica  
 A cada cinco ou seis meses

**Q9\_P14:** Existe um núcleo técnico? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim  
 Não  
 Não se aplica

**Q9\_P15:** Se for o caso, com que frequência o núcleo técnico do Colegiado se reúne?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Mensalmente  A cada cinco ou seis meses  
 A cada dois meses  Com intervalos superiores a seis meses  
 A cada três ou quatro meses  Não sabe

**Q9\_P16:** Como você avalia hoje a capacidade de tomada de decisão considerando cada um dos seguintes membros do colegiado? Avalie utilizando a escala abaixo:

Muita baixa – 1, 2, 3, 4 ou 5 - Muita alta.  
 9-Não sabe, 99-Não se aplica

Representantes do governo federal		Representantes de organizações não-governamentais	
Representantes do governo estadual		Representantes de cooperativas	
Representantes do governo municipal		Representantes de universidades	
Representantes de conselhos municipais		Representantes de entidades religiosas	
Representantes de sindicatos		Representantes de outros movimentos sociais (mulheres, jovens...)	
Representantes de associações		Representantes de comunidades tradicionais	

**Q9\_P17:** Como você avalia a evolução da capacidade de tomada de decisão dos diferentes segmentos no decorrer do tempo? Avalie utilizando a escala abaixo:

(1) Piorou (2) mesma (3) melhorou.  
 (9) Não sabe (99) não se aplica

Representantes do governo federal		Representantes de organizações não-governamentais	
Representantes do governo estadual		Representantes de cooperativas	
Representantes do governo municipal		Representantes de universidades	
Representantes de associações		Representantes de movimentos sociais (mulheres..)	
Representantes de comunidades tradicionais		Representantes de conselhos	
Representantes de entidades religiosas		Representantes de sindicatos	

**Q9\_P18:** Qual o papel desempenhado pelo Colegiado na construção e implementação dos projetos (Proinf, custeios...)? Por favor, escolha as alternativas que se aplicam.

- Não participou
- Participou no planejamento
- Participou na execução
- Participou do monitoramento e avaliação
- Não sabe

## **PARTE II – FUNCIONAMENTO DO COLEGIADO COMO ESTRUTURA DE GOVERNANÇA**

**Q9\_P19:** Como é feita a escolha dos membros do Colegiado?

Por favor, escolha as alternativas que se aplicam:

- Convite pessoal
- Convocatória aberta para eleição de representantes
- Convite direto a organizações selecionadas
- Solicitação voluntária de participantes
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

**Q9\_P20:** Como você avalia as ações do assessor técnico que apoia permanentemente a gestão do Colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima)    2 (ruim)    3 (média)    4 (boa)    5 (ótima)    9 (não sabe)

**Q9\_P21:** Com relação as suas expectativas, como é avaliado o funcionamento do colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima)    2 (ruim)    3 (média)    4 (boa)    5 (ótima)    9 (não sabe)

**Q9\_P22:** Desde o momento que o Colegiado foi constituído, seu funcionamento:

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Está melhorando
- Não tem mudado
- Está piorando

**Q9\_P23:** Na sua visão, existem grupos de interesse claramente presentes no Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim
- Não
- Não sabe

**Q9\_P24:** Na sua visão, existem grupos hegemônicos no Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim
- Não
- Não sabe

**Q9\_P25:** Na sua visão, existem grupos marginalizados no Colegiado?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim
- Não
- Não sabe

**Q9\_P26:** Avalie a capacidade de gestão do Colegiado para as seguintes atividades:

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima) 2 (ruim) 3 (média) 4 (boa) 5 (ótima) 9 (não sabe) 99 (Não se aplica)

Construir objetivos comuns		Lidar com os grupos de interesse	
Fazer um debate coletivo sobre o desenvolvimento rural no Território		A animação do colegiado (tomada de palavra, direção das reuniões, pauta)	
Lidar com (resolver) os conflitos		Capacidade de encaminhar a resolução de problemas	
Definir regras coletivas de funcionamento		Acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas	
Cumprimento das regras definidas e acordadas coletivamente		Definir as responsabilidades de cada um	

**Q9\_P27:** Quem define a agenda do Colegiado? Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- O assessor técnico territorial ou o coordenador (presidente)
- Algumas pessoas do núcleo de direção
- O núcleo técnico
- O núcleo de direção
- A plenária
- Não sabe
- Outro \_\_\_\_\_

**Q9\_P28:** Quem executa as seguintes tarefas do colegiado?

Numere as alternativas utilizando as opções abaixo:

(1) O assessor técnico, (2) O coordenador, (3) O secretário, (4) O núcleo de direção, (5) Outra pessoa, (6) Outro grupo. (9) Não sabe

- Quem define a data da reunião?
- Quem constrói a pauta?
- Quem faz os convites para a reunião?
- Quem faz os contatos para definir o local da reunião?
- Quem faz a mediação na reunião?
- Quem faz a ata?

**Q9\_P29:** Avalie de uma maneira geral a qualidade do repasse da informação dentro das instituições que participam do colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima); 2 (ruim); 3 (média); 4 (boa); 5 (ótima). 9 (não sabe)

**Q9\_P30:** O colegiado definiu alguma regra quanto ao repasse de informação pelas instituições membros?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Sim
- Não
- Não sabe

**Q9\_P31:** Qual a sua avaliação sobre o nível de conhecimento acerca dos seguintes temas dentro do colegiado?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima) 2 (ruim) 3 (media) 4 (boa) 5 (ótima) 9 (Não sabe) 99 (Não se aplica).

Sobre a política territorial		Sobre a matriz de ação do Programa	
Sobre a realidade local		Territórios da Cidadania	
Sobre as políticas públicas em geral		Sobre o PTDRS	
Sobre os projetos Proinf			

**Q9\_P32:** O Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PTDRS) ajudou a orientar as decisões e ações realizadas para o desenvolvimento do Território?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima) 2 (ruim) 3 (media) 4 (boa) 5 (ótima) 9 (Não sabe) 99 (Não se aplica).

**Q9\_P33:** Com que frequência cada um dos seguintes temas são tratados no Colegiado?

1 (péssima) 2 (ruim) 3 (media) 4 (boa) 5 (ótima) 9 (Não sabe) 99 (Não se aplica).

Desenvolvimento agropecuário		Planejamento	
Saúde		Projetos	
Meio Ambiente		Controle Social	
Assuntos políticos		Cidadania e inclusão social	
Segurança		Gênero, raça e etnia	
Educação		Reforma agrária	
Justiça		Cultura	
Infraestrutura		Lazer	

**Q9\_P34:** Indique quais dos seguintes mecanismos são utilizados para a tomada de decisões no Colegiado:

Por favor, escolha as alternativas que se aplicam.

- O Colegiado avalia, opina, mas não decide
- Cada membro do Colegiado defende seus próprios projetos e iniciativas
- Articulação entre grupos (blocos) de interesse
- Votação por maioria
- Acordos por consenso
- Não sabe
- Não se aplica

Outro \_\_\_\_\_

**Q9\_P35:** Quais ações são desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial?

Por favor, escolha as alternativas que se aplicam.

- Análise de viabilidade técnica
- Avaliação interna de mérito
- Priorização e seleção com base em critérios
- Disponibilização de especialistas nas áreas do projeto
- Não sabe
- Não se aplica

**Q9\_P36:** Existem outras fontes de recursos para assegurar o funcionamento do Colegiado que não sejam da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim  Não  Não sabe

**Q9\_P37:** Caso sim, quais? \_\_\_\_\_

**Q9\_P38:** De forma geral, como é avaliada a articulação do colegiado com os conselhos municipais de agricultura ou de desenvolvimento rural ou equivalente?

Avalie utilizando a escala abaixo:

1 (péssima) 2 (ruim) 3 (media) 4 (boa) 5 (ótima) 9 (Não sabe) 99 (Não se aplica).

**Q9\_P39:** Com que frequência os problemas a seguir prejudicam o desempenho do Colegiado? Avalie utilizando a escala abaixo:

Prejudicam pouco - 1 2 3 4 5 – Prejudicam muito.  
9 (Não sabe) ; 99 (Não se aplica)

Baixa participação dos produtores		Influência política	
Baixa capacidade técnica para avaliação de projetos		Alta rotatividade dos membros	
O colegiado não é escutado em outras instâncias		Falta de assessor técnico	
O colegiado não representa os verdadeiros interesses do território		Pouca participação dos gestores públicos	
Outro? _____			

### PARTE III – IMPACTOS

#### Legitimidade

**Q9\_P40:** O Colegiado é considerado como um espaço legítimo (reconhecido, importante) pelos atores locais para o desenvolvimento do Território? Avalie utilizando a escala abaixo

1 (pouco legítimo) – 2 – 3 – 4 – 5 (muito legítimo) 9 (Não sabe) ; 99 (Não se aplica)

**Q9\_P41:** Se não for o caso, por que? \_\_\_\_\_

**Q9\_P42:** Sua participação no Colegiado tem oferecido algum benefício para sua instituição?

Pouco benefício – 1 2 3 4 5 – Muito benefício 9 (Não sabe).

#### Exercício do poder

**Q9\_P43:** O colegiado possibilitou uma repartição mais equilibrada do poder no Território?

Escolha apenas uma das alternativas.

Sim  Não  Não sabe

**Q9\_P44:** Há, com as ações do colegiado, um equilíbrio entre os grupos de interesse presentes no Colegiado? Escolha apenas uma das alternativas.

Sim  Não  Não sabe

**Q9\_P45:** O poder está concentrado nas mãos do comitê de direção? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim                       Não                       Não sabe

**Q9\_P46:** Existe uma institucionalização do colegiado na forma de pessoa jurídica? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim                       Não                       Não sabe

**Q9\_P47:** De uma maneira geral, como se constroem as decisões no Colegiado?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Por consenso  
 Concentração nas lideranças (personalizado)  
 Por maioria  
 Por hegemonia dos grupos  
 Não sabe

**Q9\_P48:** O processo desenvolvido pelo Colegiado possibilitou uma renovação das lideranças no território? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim                       Não                       Não sabe

**Q9\_P49:** Como você qualifica a influência das entidades parceiras sobre o colegiado? Escolha apenas uma das alternativas.

- Positiva  
 Nenhuma influência  
 Negativa  
 Não sabe

### Aprendizagem

**Q9\_P50:** Como é avaliado seu processo de aprendizagem adquirido dentro do colegiado em relação a: Avalie utilizando a escala abaixo:

Péssimo - 1    2    3    4    5 – Ótimo.    9 (Não sabe)

Capacidade de negociação		Entender as percepções dos grupos de interesse	
Diálogo com o Estado		Entender os desafios de uma gestão social das políticas públicas	
Visão mais clara dos desafios da região		Capacidade de definir, implementar e avaliar propostas de projetos	
Melhor leitura das dinâmicas atuais do território		Capacidade de intercâmbios de experiências e troca de conhecimentos.	
Entender as políticas públicas		Capacidade de lidar com os conflitos	
Territorialização das políticas públicas			

**Q9\_P51:** No âmbito do Colegiado houve debate sobre outras políticas públicas, além do PROINF? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim Quais \_\_\_\_\_  
 Não  
 Não sabe



**Q9\_P52:** A partir da gestão do colegiado foi possível ajustar e/ou orientar outras políticas públicas para se adaptarem às realidades territoriais? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim                       Não                       Não sabe

**Q9\_P53:** Houve sugestões de adaptações do PROINF à Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) a partir do Colegiado? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim                       Não                       Não sabe

**Q9\_P54:** Caso sim, houve adaptações (normativa, da ferramenta) do PROINF no território? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim  
 Não  
 Não sabe  
 Não se aplica

**Q9\_P55:** A partir do trabalho do Colegiado, as políticas municipais mudaram ou foram adaptadas? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim                       Não                       Não sabe

**Q9\_P56:** O trabalho do Colegiado possibilitou uma melhor articulação com as políticas dos governos estaduais? Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim  
 Não  
 Não sabe

### **Laços sociais e identidade**

**Q9\_P57:** Como você observa a influência do colegiado na melhoria das relações entre os atores locais? Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Piorou  
 Não há influência  
 Melhorou  
 Não sabe

**Q9\_P58:** Como você observa a influência do colegiado nas relações de cooperação entre os atores locais?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Piorou  
 Não há influência  
 Melhorou  
 Não sabe

**Q9\_P59:** Como você observa a influência do colegiado na vida das redes sociais existentes? Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Piorou  
 Não há influência  
 Melhorou  
 Não sabe

**Q9\_P60:** Desde que você começou a participar do Colegiado, como avalia a evolução do seu o sentimento de pertencimento ao território?

Por favor, escolha APENAS UMA alternativa.

- Piorou
- Sem influência
- Melhorou
- Não sabe

**Q9\_P61:** Fazer parte do Colegiado contribuiu para mudar sua maneira de pensar e agir?

Escolha apenas uma das alternativas.

- Sim
- Não
- Não sabe

**Q9\_P62:** De uma maneira geral, como evoluíram todos esses impactos do colegiado no decorrer do tempo? (Está se referindo a legitimidade, aprendizagem, territorialização das políticas públicas, laços sociais de identidade e outros relacionados).

Avalie utilizando a escala abaixo

1 Piorou muito - 2 Piorou - 3 não mudou - 4 Melhorou 5 – Melhorou muito ; 9 (Não sabe)

#### 6.4 Questionário do Índice de Condições de Vida

Código do Setor Censitário do IBGE: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Nome do Território: \_\_\_\_\_

Número da família: \_\_\_\_\_

Horário de início: \_\_\_\_\_

i) Qual é o seu nome? \_\_\_\_\_  
 ii) \_\_\_\_\_ Sua \_\_\_\_\_ idade? \_\_\_\_\_ iii)

Telefone: \_\_\_\_\_

iv) Sexo da pessoa entrevistada (sem perguntar, marque a apenas uma resposta)

1. Masculino 2. Feminino

v) Você é: (leia as opções e marque apenas uma resposta)

1. Chefe da família
2. Esposa /marido do(a) chefe da família
3. Filho(a) do(a) chefe da família
4. Outro membro da família
5. Não é membro da família

(Anote as quantidades nos quadrados em cada linha. Se a resposta for nenhum, anote 0 (zero))

vi) Quantas pessoas fazem parte da família e moram neste estabelecimento/domicílio?

vi.1) Quantas dessas pessoas trabalham apenas neste estabelecimento/domicílio?

vi.2) Quantas dessas pessoas trabalham apenas fora do estabelecimento/domicílio?

vi.3) Quantas dessas pessoas trabalham no estabelecimento/domicílio e também em outro local, permanente ou temporário?

vii) Você tem alguma produção\* no seu domicílio ou estabelecimento? (anote o código da resposta no quadrado)

1. Sim 0. Não (vá para a questão 17 – pág. 5)

\* Produção agropecuária – vegetal, animal, extrativista, pesqueira, florestal, aquicultura etc.

viii) Qual a área de sua produção? (Menos de 4 Módulos Fiscais – ver área no Anexo B do Manual – ou reservatórios de água de até 2 Hectares?)

1. Sim 0. Não

ix) Quem trabalha nessa produção é principalmente a família?

1. Sim 0. Não

x) A renda da família vem principalmente dessa produção?

1. Sim 0. Não

xi) É a família que administra o estabelecimento?

1. Sim 0. Não

xii) Tem até dois empregados permanentes? (de zero até dois empregados)

1. Sim 0. Não

xiii) Anote no quadrado o tipo de estabelecimento

1. Agricultura familiar (SIM para TODOS os itens viii a xii) 2. Produção não familiar

xiv) O que você produz no estabelecimento é... (anote no quadrado o código da resposta)

1. Somente para consumo
2. Somente para vender
3. Para consumo e para vender

**Primeira Instância: Fatores, recursos ou acessos que condicionam o desenvolvimento (intitamentos)**

1.1) Na sua opinião, em relação à quantidade de pessoas de sua família que está trabalhando (no estabelecimento ou fora) a situação está...

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssima

1.2) Em relação às características (idade, escolaridade, capacidade etc.) da mão de obra da família que está trabalhando (no estabelecimento ou fora do estabelecimento), acha que a situação está...

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssima

2) Como está a situação da área (área – terra, lago, mangue, floresta, rio etc.) utilizada para a sua produção (tamanho e a possibilidade de aproveitamento da área)?

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssima

3.a) Todos os membros da família maiores de 15 anos são alfabetizados?

1. Sim      0. Não

3.b) Todos os adultos completaram o ensino fundamental (1º Grau)?

1. Sim      0. Não

3.c) Todas as crianças e adolescentes em idade escolar estão matriculados e frequentam regularmente a escola?

1. Sim      0. Não      9. NSA\*

3) Sobre a escolaridade\* dos membros da família, você acha que a situação está...

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssima

A casa da família tem... (leia cada item e anote o código da resposta nos respectivos quadrados)

4.a) Energia elétrica?      1. Sim      0. Não

4.b) Água dentro ou próxima de casa?      1. Sim      0. Não

4.c) Banheiros dentro de casa?      1. Sim      0. Não

4.d) Fogão a gás?      1. Sim      0. Não

4.e) Geladeira?      1. Sim      0. Não

4.f) Telefone?      1. Sim      0. Não

4.g) Computador?      1. Sim      0. Não

4) O que você acha das condições de moradia da família? (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimas      4. Boas      3. Regulares      2. Ruins      1. Péssimas

5.a) Você vende seus produtos para cooperativas ou por meio de associações? ( anote o código da resposta no quadrado. NSA = Não Se Aplica – família não produz para vender ou produz apenas para o próprio consumo)

3. Sempre                      2. Às vezes                      1. Nunca                      9. NSA

(Leia cada item e anote o código da resposta no respectivo quadrado. NSA = Não Se Aplica: família não produz para vender, produz apenas consumo próprio, não vende ou não compra insumos)

5.b) Como avalia a atuação de intermediários/atravessadores?

1. Mais para bom      0. Mais para ruim      9.NSA

5.c) Como avalia as condições (distância, facilidades de deslocamento etc.) para ir até os mercados?

1. Mais para bom      0. Mais para ruim      9.NSA

5.d) Como avalia as condições para a compra de insumos? (sementes, adubo, medicamentos, rações, equipamentos etc.)

1. Mais para bom      0. Mais para ruim      9.NSA

5.e) Como avalia a venda de produtos?

1. Mais para bom      0. Mais para ruim      9.NSA

5) Na sua opinião, as condições de acesso aos mercados são... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Ótimas                      4. Boas                      3. Regulares                      2. Ruins                      1. Péssimas

6.a) A família participa ou já participou de algum programa do Governo (por exemplo, PRONAF, Bolsa-Família e outros federais, estaduais ou municipais)?

1. Sim                      0. Não (não ler)                      9. Não Sabe

6) Sobre os programas do Governo, você acha que as condições para conseguir participar são...

5. Muito simples                      2. Complicadas  
4. Simples                      1. Muito complicadas (não ler)  
3. Mais ou menos                      9. Não Sabe

7.1) Sobre as condições para ter crédito/financiamento (formal ou informal) para a sua produção, acha que são... (mesmo que não use linhas de crédito)

5. Muito simples                      2. Complicadas  
4. Simples                      1. Muito complicadas (não ler)  
3. Mais ou menos                      9. Não Sabe

7.2) As condições para receber assistência técnica para a sua produção são...( mesmo que não use ou não necessite de assistência técnica) (anote o código da resposta no quadrado)

5. Muito simples                      2. Complicadas  
4. Simples                      1. Muito complicadas (não ler)  
3. Mais ou menos                      9. Não Sabe

8) Como avalia a atuação de instituições e organizações (cooperativas, associações, sindicatos, grupos de troca de experiências, movimentos sociais) em sua localidade?

5. Ótima      4. Boa                      3. Regular      2. Ruim                      1. Péssimas

### Segunda Instância: Características do desenvolvimento (elementos de conversão)

9) O que você acha da situação de renda\* de sua família?

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas

\* quantidade de dinheiro que sobra para a família

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas

\* produtividade do trabalho: capacidade de produzir, quantidade e qualidade

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas

10) Como está o resultado da produção levando em conta a quantidade de trabalho utilizada?

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas

11) Como está o resultado da produção levando em conta a área ( área – terra, lago, mangue, floresta, rio etc. Produtividade da área: quantidade produzida por área)utilizada ?

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas

12) Você acha que sua produção é... (anote o código da resposta no quadrado)

5. Muito variada 4. Variada 3. Mais ou menos variada 2. Pouco variada 1. Nada variada

A renda ou os ganhos em dinheiro de sua família vêm de... (leia as opções e anote as respostas)

13.a) Produção agrícola / pecuária / pesqueira / extrativista própria	1. Sim	0. Não
13.b) Trabalho agrícola para terceiros (safrista, temporário etc.)	1. Sim	0. Não
13.c) Trabalho não agrícola (serviço, comércio ou indústria)	1. Sim	0. Não
13.d) Artesanato / manufatura	1. Sim	0. Não
13.e) Turismo rural / ambiental / ecológico / aventura	1. Sim	0. Não
13.f) Processamento ou beneficiamento de produtos	1. Sim	0. Não
13.g) Aposentadoria ou pensão	1. Sim	0. Não
13.h) Programas de transferência de renda (Bolsa Família etc.)	1. Sim	0. Não
13.i) Arrendamento de áreas	1. Sim	0. Não
13.j) Remessas de familiares, amigos etc. (doações)	1. Sim	0. Não
13.l) Outras fontes de renda	1. Sim	0. Não

13) As fontes de renda ou de ganhos em dinheiro em sua família são...

5. Muito variadas      2. Pouco variadas

4. Variadas      1. Nada variadas

3. Mais ou menos variadas

14) A conservação da(s) fonte(s) de água que abastece(m) seu estabelecimento está(ão)...

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas

15) A conservação da área de produção (solo, água etc.)\* no estabelecimento está...

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas

16) A preservação da vegetação nativa\* em seu estabelecimento está...

5. Ótima      4. Boa      3. Regular      2. Ruim      1. Péssimas



## 6.5 Determinação do tamanho da amostra para o IPCV

A determinação do tamanho da amostra para aplicação dos instrumentos de pesquisa para construção do IPCV foi estabelecida pela SDT/MDA (BRASIL, 2011). Sendo descrito a seguir:

O universo definido para a pesquisa é constituído pela população rural residente nos municípios que compõem o Território e a unidade amostral, foi definida como o domicílio rural, segundo as definições do IBGE (IBGE, 2010).

Na estruturação da definição do tamanho da amostra Brasil (2011) fez uso dos setores censitários, por para cada setor censitário o IBGE registra, além da localização georreferenciada, os elementos humanos que o compõem: indivíduos, domicílios, famílias, entre outras (BRASIL, 2011).

Logo, de acordo com Brasil (2011), “[...] o sorteio de Setores Censitários é uma forma de compor amostras de pessoas geograficamente distribuídas, cuja características são conhecidas e localizáveis”.

A lista de Setores Censitários rurais do território, da estimativa da população de 2007, sendo então construído um cadastro de domicílios rurais presentes do território. Posteriormente, foi feito um sorteio em dois estágios: no primeiro, foram sorteados os setores censitários da lista referente ao conjunto de municípios dos territórios; no segundo, o sorteio de domicílios rurais dentro dos setores censitários selecionados na primeira etapa. Esse esquema se chama “amostra por conglomerados em dois estágios”.

O tamanho da amostra do território é calculado inicialmente por meio da fórmula seguinte, sendo  $B$  o erro amostral máximo admitido sendo de 5%:

$$n = \frac{Npq}{(N-1)D + pq} \quad (9)$$

sendo  $q = 1 - p$  e  $D = \frac{B^2}{4}$ , considerando-se  $p = 0,2$  e  $B = 0,05$ .



Para se obter o erro exato no esquema por conglomerados em dois estágios, aplica-se o tamanho de amostra resultante às fórmulas a seguir. Erro de estimação para conglomerados

em dois estágios:  $B = 2\sqrt{V(p)}$ , com  $p = \frac{\sum_{i=1}^n M_i p_i}{\sum_{i=1}^n M_i}$

$$V(p) = \left(\frac{N-n}{N}\right) \left(\frac{1}{n\bar{M}^2}\right) s_r^2 + \frac{1}{nN\bar{M}^2} \sum_{i=1}^n M_i^2 \left(\frac{M_i - m_i}{M_i}\right) \left(\frac{p_i q_i}{m_i - 1}\right)$$

Onde:

$$s_r^2 = \frac{\sum_{i=1}^n M_i^2 (p_i - p)^2}{n-1}$$

$N$ : número de conglomerados da população.

$n$ : número de conglomerados selecionados em uma amostra aleatória simples.

$M_i$ : número de elementos do conglomerado  $i$ .

$m_i$ : número de elementos selecionados em uma amostra aleatória simples do conglomerado  $i$ .

$M = \sum_{i=1}^n M_i$ : número de elementos da população.

$\bar{M} = \frac{M}{N}$ : tamanho médio dos conglomerados na população.

## 6.6 Estimação dos parâmetros no modelo de resposta gradual de Samejima

Para estimação dos parâmetros do modelo de resposta gradual de Samejima (1969), dado a seguir,

$$P_{i,k}^+(\theta_j) = \frac{1}{1 + e^{-Da_i(\theta_j - b_{i,k})}} \quad (10)$$

com  $i = 1, 2, \dots, I$ ;  $j = 1, 2, \dots, n$ ; e  $k = 0, 1, \dots, m_i$ , onde:

$P_{i,k}^+(\theta_j)$ : é a probabilidade de um indivíduo  $j$  escolher a categoria  $k$  ou outra mais alta do item  $i$ ;

$b_{i,k}$ : é o parâmetro de dificuldade da  $k$ -ésima categoria do item  $i$ .

$\theta_j$ : representa o traço latente do  $j$ -ésimo indivíduo.

$a_i$ : é o parâmetro de discriminação (ou de inclinação) do item  $i$ , com valor proporcional à inclinação da Curva Característica do Item - CCI no ponto  $b_i$ .

$D$ : é um fator de escala constante e igual a 1. Utiliza-se o valor 1,7 quando se deseja que a função logística forneça resultado semelhante ao da função ogiva normal.

Faz-se uso do método de Máxima Verossimilhança Marginal, proposto por Bock e Lieberman (1970). Este método apresenta vantagens em relação ao método de Máxima Verossimilhança Conjunta para estimação dos parâmetros deste modelo, sendo a proposta desse método a de fazer a estimação em duas etapas:

**1ª etapa:** estimam-se os parâmetros dos itens, considerando o nível de percepção conhecido.

**2ª etapa:** estima-se a variável latente, o nível de percepção dos atores territoriais, considerando as estimativas obtidas anteriormente.

Tendo que a variável latente (nível de percepção) não é conhecida, é feita a construção da função de verossimilhança, de tal sorte que ela não seja mais função de  $\theta$ . Anderson (1980) argumenta que se considerarmos uma população  $P$  formada por  $n$  indivíduos com escore da variável latente  $\theta_j$ ,  $j = 1, \dots, n$ , pode-se construir a distribuição de frequência acumulada  $G(\theta) = (\text{nº de } j\text{'s} \mid \theta_j \leq \theta)$ , e se  $n$  for grande os  $\theta_j$  ficarão próximos de tal forma que  $G(\theta)$  pode ser aproximada por meio de uma distribuição contínua. Sendo assim, a função densidade de

probabilidade de  $G(\theta)$ ,  $g(\theta)$ , pode ser considerada a função densidade para  $\theta$  no experimento de retirar um indivíduo ao acaso de  $P$  e observar seu valor para  $\theta$ .

Desta maneira, uma forma de se eliminar a variável latente na função de verossimilhança consiste em tomar a sua marginal, obtida a partir da integração desta em relação à  $\theta$ . Seja  $\theta_j$ , tal que  $j = 1, \dots, n$ , são as realizações de uma variável aleatória  $\theta$  com função densidade de probabilidade  $g(\theta|\eta)$ , duplamente diferenciável, com as componentes de  $\eta^{10}$  conhecidas e finitas. Sendo assim, a probabilidade marginal é dada por:

$$P(u_j | \xi, \eta) = \int_{-\infty}^{+\infty} P(u_j | \theta, \xi, \eta) g(\theta | \eta) d\theta = \int_{-\infty}^{+\infty} P(u_j | \theta, \xi) g(\theta | \eta) d\theta \quad (11)$$

sendo que,  $u_j = \{ u_{j1}, u_{j2}, \dots, u_{ji} \}$  é o vetor de respostas do indivíduo  $j$ ,  $I$  é quantidade que item com resposta gradual,  $u_j \in \{0, 1, \dots, m_i\}$  e  $u_{ijk} \in \{0, 1\}$ .

Em (2) tem-se que  $u_j$  não é função de  $\eta$ , haja vista que a função de probabilidade independe dos parâmetros da população. E, supondo a independência entre as respostas dos indivíduos, e reescrevendo a probabilidade associada ao vetor  $u_j$ , a função de verossimilhança, como:

$$P(u_j | \xi, \eta) = \prod_{j=1}^n P(u_j | \xi, \eta) \quad (12)$$

Seja  $S$  o número de possíveis respostas,  $r_j$  o número diferente de padrões de resposta<sup>11</sup>  $j$  e  $s \leq \min(n, S)$  o número de padrões de resposta com  $r_j > 0$ , tem-se que  $\sum_{j=1}^s r_j = n$ .

Admitindo-se a independência entre as resposta dos indivíduos, tem-se que os dados seguem uma distribuição multinomial, com função de verossimilhança dada por:

$$L(\xi, \eta) = \frac{n!}{\prod_{j=1}^s r_j!} \prod_{j=1}^s [P(u_j | \xi, \eta)]^{r_j} \quad (13)$$

<sup>10</sup> Para o caso em que  $\theta$  tem distribuição normal, tem-se  $\eta = (\mu, \sigma^2)$ , onde  $\mu$  é a média e  $\sigma^2$  a variância da variável  $\theta$ .

<sup>11</sup> Se  $n$  indivíduos responderam aos itens, pode-se obter a frequência dos vetores de respostas que apresentam as mesmas características, tal que diferentes conjuntos de respostas são chamados de **padrões de resposta**.

O log-verossimilhança é dado por:

$$\log L(\xi, \eta) = \log \left\{ \frac{n!}{\prod_{j=1}^s r_j!} \right\} + \sum_{j=1}^s r_j \log P(u_{j.} | \xi, \eta) \quad (14)$$

Sendo assim, para estimação dos parâmetros dos itens,  $\xi_i = (a_i, b_{i,1}, b_{i,2}, \dots, b_{i,k})$ , as equações de estimação são dadas por:

$$\frac{\partial \log L(\xi, \eta)}{\partial \xi_i} = 0, \quad i = 1, 2, \dots, I \quad (15)$$

Tal que,

$$\begin{aligned} \frac{\partial \log L(\xi, \eta)}{\partial \xi_i} &= \frac{\partial}{\partial \xi_i} \left[ \sum_{j=1}^s r_j \log P(u_{j.} | \xi, \eta) \right] \\ &= \sum_{j=1}^s r_j \frac{1}{P(u_{j.} | \xi, \eta)} \frac{\partial P(u_{j.} | \xi, \eta)}{\partial \xi} \end{aligned} \quad (16)$$

Porém,

$$\begin{aligned} \frac{\partial P(u_{j.} | \xi, \eta)}{\partial \xi} &= \frac{\partial}{\partial \xi_i} \int_{-\infty}^{+\infty} P(u_{j.} | \theta, \xi) g(\theta | \eta) d\theta \\ &= \int_{-\infty}^{+\infty} \left[ \frac{\partial}{\partial \xi_i} P(u_{j.} | \theta, \xi) \right] g(\theta | \eta) d\theta \\ &= \int_{-\infty}^{+\infty} \left[ \frac{\partial}{\partial \xi_i} \prod_{i=1}^l P(u_{j.l.} | \theta, \xi_i) \right] \left[ \frac{\partial P(u_{j.} | \theta, \eta)}{\partial \xi_i} \right] g(\theta | \eta) d\theta \\ &= \int_{-\infty}^{+\infty} \left[ \prod_{i=1}^l P(u_{j.l.} | \theta, \xi_i) \right] \left[ \frac{\partial P(u_{j.l.} | \theta, \xi_i)}{\partial \xi_i} \right] g(\theta | \eta) d\theta \\ &= \int_{-\infty}^{+\infty} \left[ \frac{\partial P(u_{j.l.} | \theta, \xi_i)}{\partial P(u_{j.l.} | \xi_i)} \right] \left[ P(u_{j.l.} | \theta, \xi_i) \right] g(\theta | \eta) d\theta \end{aligned} \quad (17)$$

Fazendo uso do Teorema da Convergência Dominada de Lesbegue (CHOW & TEICHER, 1978; ANDRADE et al., 2000), pôde-se permutar as ordens das derivadas e da integral. E mais, construindo a variável indicadora,

$$U_{ijk} = \begin{cases} 0, & \text{para o nível diferente de } k \\ 1, & \text{para o nível igual de } k \end{cases},$$

para representar o nível  $k$ , para auxiliar na determinação das equações de estimação.

Logo,

$$\begin{aligned} \frac{\partial P(u_{ji.} | \xi, \eta)}{\partial \xi_i} &= P(u_{ji.} | \theta, \xi_i) \frac{\partial}{\partial \xi_i} \left[ \log P(u_{j.} | \theta, \xi_i) \right] \\ &= P(u_{ji.} | \theta, \xi_i) \frac{\partial}{\partial \xi_i} \left[ \log \prod_{k=0}^{m_i} P(u_{ji.} | \theta, \xi_i)^{U_{jik}} \right] \\ &= P(u_{ji.} | \theta, \xi_i) \frac{\partial}{\partial \xi_i} \left[ \sum_{k=0}^{m_i} U_{jik} \log P(u_{ji.} | \theta, \xi_i) \right] \\ &= P(u_{ji.} | \theta, \xi_i) \left[ \sum_{k=0}^{m_i} \frac{\partial P(u_{ji.} | \theta, \xi_i)}{\partial \xi_i} \right] \end{aligned} \quad (18)$$

Mas tem-se que,

$$\begin{aligned} \frac{\partial P(u_{jik} | \theta, \xi_i)}{\partial \xi_i} &= \frac{\partial}{\partial \xi_i} \left[ P_{i,k}^{u_{jik}}(\theta) \cdot Q_{i,k}^{1-u_{jik}}(\theta) \right] \\ &= u_{jik} P_{i,k}^{u_{jik}-1}(\theta) \cdot \left[ \frac{\partial P_{i,k}(\theta)}{\partial \xi_i} \right] Q_{i,k}^{1-u_{jik}}(\theta) \\ &\quad + (1-u_{jik}) Q_{i,k}^{-u_{jik}} \left[ -\frac{\partial P_{i,k}(\theta)}{\partial \xi_i} \right] P_{i,k}^{u_{jik}}(\theta) \\ &= \underbrace{\left\{ u_{jik} P_{i,k}^{u_{jik}-1}(\theta) \cdot Q_{i,k}^{1-u_{jik}}(\theta) + (1-u_{jik}) Q_{i,k}^{-u_{jik}} P_{i,k}^{u_{jik}}(\theta) \right\}}_{(*)} \cdot \left[ \frac{\partial P_{i,k}(\theta)}{\partial \xi_i} \right] \end{aligned} \quad (19)$$

Onde,  $Q_{jik}(\theta) = 1 - P_{jik}(\theta)$ , e mais, observe que (\*) é 1 quando  $u_{ijk} = 1$  e  $-1$  quando  $u_{ijk} = 0$ , e desta forma pode ser reescrito por  $(-1)^{u_{ijk}+1}$ , logo

$$\frac{\partial P(u_{jik} | \theta, \xi_i)}{\partial \xi_i} = (-1)^{u_{jik}+1} \left[ \frac{\partial P_{i,k}(\theta)}{\partial \xi_i} \right]. \quad (20)$$

A partir de (\*) pode-se escrever a seguinte relação:

$$\frac{(-1)^{u_{jik}+1} P_{i,k}(\theta) Q_{i,k}(\theta)}{P_{i,k}^{u_{jik}}(\theta) Q_{i,k}^{1-u_{jik}}(\theta)} = \begin{cases} Q_{i,k}(\theta), & \text{se } u_{jik} = 1 \\ P_{i,k}(\theta), & \text{se } u_{jik} = 0 \end{cases}. \quad (21)$$

E fazendo uso de (11) e (10), pode-se escrever a equação de estimação por:

$$\frac{\partial \log L(\xi, \eta)}{\partial \xi_i} = - \int_{-\infty}^{+\infty} \left[ \frac{(u_{jik} - P_{i,k}(\theta)) \left( \frac{\partial P_{i,k}(\theta)}{\partial \xi_i} \right)}{P_{i,k}(\theta) Q_{i,k}(\theta)} \right] P(u_{j\cdot} | \theta, \xi) g(\theta, \eta) d\theta = 0 \quad (22)$$

E que, ao se derivar  $P_{i,k}(\theta)$  em relação aos parâmetros se obtém as seguintes equações:

$$\frac{\partial P_{jik}(\theta)}{\partial a_i} = D \left[ (\theta_j - b_{i,k}) Q_{jik} - (\theta_j - b_{i,k+1}) Q_{jik+1} - \right] \quad (23)$$

e

$$\frac{\partial P_{jik}(\theta)}{\partial b_{i,k}} = D a_i P_{jik}(\theta) Q_{jik}(\theta) \quad (24)$$

O processo de estimação da variável latente

$$\frac{\partial \log L(\theta)}{\partial \theta_j} = - \int_{-\infty}^{+\infty} \left[ \frac{(u_{jik} - P_{i,k}(\theta)) \left( \frac{\partial P_{i,k}(\theta)}{\partial \theta_j} \right)}{P_{i,k}(\theta) Q_{i,k}(\theta)} \right] P(u_{j\cdot} | \theta, \xi) g(\theta, \eta) d\theta = 0 \quad (25)$$

tal que,

$$\frac{\partial P_{i,k}(\theta)}{\partial \theta_j} = D a_i (Q_{i,k}(\theta) - Q_{i,k+1}(\theta)). \quad (26)$$

Para que a equação (12) e (15) sejam resolvidas, é necessário o uso de métodos numéricos (ANDRADE et al., 2000), que já estão implementados em softwares como Multilog (THISSEN, 1991), PARSCALE (MURAKI; BOCK, 1997; TOIT, 2003) ou nos

pacotes mirt, ltm, irtoys, CTT, plink, Psych do software R (R CORE TEAM, 2014). Neste trabalho fez-se uso do software Multilog. A rotina utilizada para determinação dos parâmetros dos itens e da variável latente está disponibilizada a seguir:

**Tabela 10:** Estimativas dos parâmetros dos itens para categoria de resposta

Ordem	Item	$a_i$	$b_{i,1}$	$b_{i,2}$	$b_{i,3}$	$b_{i,4}$
01	Na sua opinião, em relação a quantidade de pessoas de sua família que está trabalhando, a situação está...	0,646	-7,785	-3,827	-0,166	11,881
02	Em relação às características da mão-de-obra da família que está trabalhando, acha que a situação está...	1,352	-4,272	-0,544	1,232	3,244
03	Como está a situação da área utilizada para a sua produção?	1,008	-8,428	-2,555	0,091	4,022
04	Sobre a escolaridade dos membros da família, você acha que a situação está...	1,133	-3,321	-0,308	1,874	4,692
05	O que você acha das condições de moradia da família?	0,542	-8,912	-3,556	0,230	7,645
06	Na sua opinião, as condições de acesso aos mercados são...	0,589	-7,176	-2,439	0,450	11,419
07	Sobre os programas do Governo, acha que as condições para conseguir participar são:	0,606	-3,798	0,233	2,062	9,818
08	Sobre as condições para ter crédito/financiamento para a sua produção, acha que são...	0,642	-4,211	0,589	2,530	9,767
09	As condições para receber assistência técnica para a sua produção são...	0,664	-2,768	0,185	2,631	9,817
10	Como avalia a atuação de instituições e organizações em sua localidade?	0,783	-3,953	-0,713	1,594	4,634
11	O que você acha da situação de renda de sua família?	0,818	-4,901	-1,952	1,891	9,405
12	Como está o resultado da produção levando em conta a quantidade de trabalho utilizada?	1,446	-4,148	-2,659	0,182	15,025
13	Como está o resultado da produção levando em conta a área utilizada?	1,692	-2,653	-1,768	0,379	3,530
14	Você acha que sua produção é...	0,720	-3,855	0,195	2,955	6,003
15	As fontes de renda ou ganhos em dinheiros em sua família são...	0,468	-3,119	1,990	6,927	18,118
16	A conservação da(s) fonte(s) de água que abastece(m) seu estabelecimento está (ão)...	0,974	-4,718	-2,912	0,554	3,902
17	A conservação da área de produção (solo, água etc.) no estabelecimento está...	1,444	-3,543	-1,938	-0,470	3,142
18	A preservação da vegetação nativa, em seu estabelecimento está...	0,608	-6,340	-1,646	1,137	5,831
19	As condições de alimentação de sua família estão...	0,495	-11,267	-5,107	-0,3193	10,060
20	As condições de saúde de sua família estão...	0,388	-10,880	-5,788	-2,303	7,329
21	Os membros da família tiveram de sair do domicílio/estabelecimento para trabalhar fora?	0,429	-7,866	-4,927	-2,082	1,314
22	Você acha que a situação econômica de sua família nos últimos cinco anos...	0,375	-10,881	-4,890	-0,003	9,607
23	Você acha que a situação ambiental do domicílio/estabelecimento nos últimos cinco anos	0,417	-11,478	-3,992	5,189	14,250
24	A participação de sua família em organizações comunitárias está...	2,009	-0,878	-0,379	0,314	1,643
25	A participação política de sua família está...	3,450	-0,213	0,397	0,769	1,729
26	A participação de sua família em atividades culturais na localidade está...	0,700	-1,113	0,139	1,696	4,201

Fonte: Elaboração própria

**REFERÊNCIAS**

ANDRADE, D. F.; TAVARES, H. R.; VALLE, R. C. **Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações**. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 2000.

BOCK, R. D.; LIEBERMAN, M. (1970). Fitting a response model for  $n$  dichotomously scored items. **Psychometrika**, 35, 179-197.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Capacidades Institucionais**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/Manual\\_ICV\\_11\\_03\\_2011.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/Manual_ICV_11_03_2011.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Acompanhamento do Colegiado**, 2011. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br>> Acesso em: 02 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Condições de Vida**, 2013. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/Manual\\_ICV\\_11\\_03\\_2011.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/Manual_ICV_11_03_2011.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de Gestão Social**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/ind/ind\\_re/Manual\\_IGS\\_11\\_03\\_2011.pdf](http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/Manual_IGS_11_03_2011.pdf)> Acesso em: 010 dez. 2013.

MURAKI, E.; BOCK, R. D. **Parscale: IRT Based Test Scoring and Item Analysis for Graded Open-Ended Exercises and Performance Tasks**. Chicago: Scientific Software Inc., 1997.

R CORE TEAM. **R: A language and environment for statistical computing**. Vienna: R Foundation for Statistical Computing, 2014.

THISSEN, D. **Multilog: multiple, categorical item analysis and test scoring: Using Item Response Theory**. Chicago: Scientific Software, Inc., 1991.

TOIT, M. **IRT from SSI: BILOG-MG, MULTILOG, PARSCALE, TESTFACT**. Chicago: Scientific Software, Inc.; 2003.