

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ANÁLISE DAS AÇÕES REALIZADAS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NO  
TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MEIO OESTE CONTESTADO, À LUZ DA  
GESTÃO SOCIAL**

**LUCIANE FERREIRA CARDOSO**

Florianópolis, maio de 2012.

LUCIANE FERREIRA CARDOSO

Linha de Pesquisa: Organizações e Sociedade

**ANÁLISE DAS AÇÕES REALIZADAS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NO  
TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MEIO OESTE CONTESTADO, À LUZ DA  
GESTÃO SOCIAL**

Projeto de Dissertação apresentado à Banca de  
Qualificação do Programa de Pós-Graduação em  
Administração do Centro Sócio-Econômico da  
Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Luís Moretto Neto, Dr.

Florianópolis, maio de 2012.

## **LISTA DE SIGLAS**

MEC – Ministério da Educação

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PTC – Programa Territórios da Cidadania

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> - Projetos executados pelo MEC no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado.....	29
<b>Tabela 2</b> - Membros do Colegiado Territorial do Meio Oeste Contestado. ....	33
<b>Tabela 3</b> - Objetivos específicos X Instrumentos de Pesquisa. ....	36
<b>Tabela 4</b> - Categorias qualitativas de análise. ....	38

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b> - Recorte geográfico da pesquisa: Território Meio Oeste Contestado.....	7
<b>Figura 2</b> - Recorte institucional da pesquisa: Tema Educação/Ações do MEC. ....	7
<b>Figura 3</b> - Ciclo de Política Pública de Howlett e Ramesh. ....	18

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
1.1	APRESENTAÇÃO DO TEMA .....	5
1.2	OBJETIVO GERAL .....	8
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	8
1.4	JUSTIFICATIVA .....	9
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA</b> .....	12
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
2.1.1	Tipos de Políticas Públicas .....	15
2.1.2	Ciclo de Política Pública .....	17
2.2	NOVO SERVIÇO PÚBLICO.....	18
2.3	GESTÃO SOCIAL .....	21
2.4	TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.....	25
2.4.1	O programa do Governo Federal .....	25
2.4.2	O Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado .....	26
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	30
3.1	Caracterização do Estudo.....	30
3.2	Universo do estudo .....	32
3.3	Coleta de dados .....	32
3.4	Análise dos dados .....	37
<b>4</b>	<b>CRONOGRAMA</b> .....	40
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	41

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

O tema das desigualdades regionais é recorrente nas diferentes discussões sobre desenvolvimento, ganhando maior destaque, contudo, no momento atual, onde a questão do território torna-se uma dimensão pertinente tanto no campo acadêmico quanto político. Mesmo diante dos avanços econômicos e tecnológicos vividos pelo país nos últimos anos, a exclusão, a pobreza e as grandes desigualdades são cada vez mais evidentes como uma lacuna do capitalismo vigente, onde as escolhas políticas, por meio das disputas de poderes e espaços, levam à adoção de uma ética de mercado e de uma lógica de regulação de curto prazo.

No Brasil, em virtude da reabertura econômica, a década de 1990 foi marcada pelo ressurgimento do Estado como ente importante no processo de desenvolvimento, transformação que exigiu a incorporação de novas abordagens, como é o caso do desenvolvimento territorial. Dentre as mudanças mais significativas propostas por este enfoque destacam-se a valorização das iniciativas locais e de seus atores, em detrimento do padrão de atuação vertical e descendente, que até então sempre foi a principal estratégia estatal para o desenvolvimento.

A abordagem territorial é, então, incorporada também pelas políticas de desenvolvimento direcionadas às zonas rurais, motivada pelas novas tendências verificadas nos domínios do campo – crescimento das atividades rurais não agrícolas, enfraquecimento da dicotomia rural-urbano, crescimento das preocupações com a sustentabilidade ambiental, etc.

Nessa conjuntura, as iniciativas de desenvolvimento rural com abordagem territorial ganham contorno no Brasil a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inaugurado em meados da década de 1990 (ZANI; TENÓRIO, 2011). Uma iniciativa que impulsionou a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, abrindo espaço para a inserção de organizações representantes das comunidades e agricultores no âmbito de discussão da política agrária e rural.

O PRONAF é então ampliado para o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, orientado pela abordagem territorial e participação da comunidade a partir de

colegiados locais de gestão social. Mais tarde, com base no Programa Territórios Rurais são criados, em 2008, os Territórios da Cidadania, residindo sua novidade na articulação interministerial de políticas públicas em favor dos territórios.

Esses territórios passam a caracterizar um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, com o objetivo de promover seu desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (TERRITORIOS DA CIDADANIA, 2010).

Atualmente, são 120 territórios no Brasil, que compreendem 1.833 municípios, onde vivem 37,4 milhões de brasileiros, abrangendo 32% da superfície nacional (MDA, 2010, p. 4). Grande parte desses territórios se concentra nas regiões norte e nordeste do país. Na região sul listam-se dez territórios, sendo dois deles no estado de Santa Catarina: a região Meio Oeste Contestado e o Planalto Norte Catarinense.

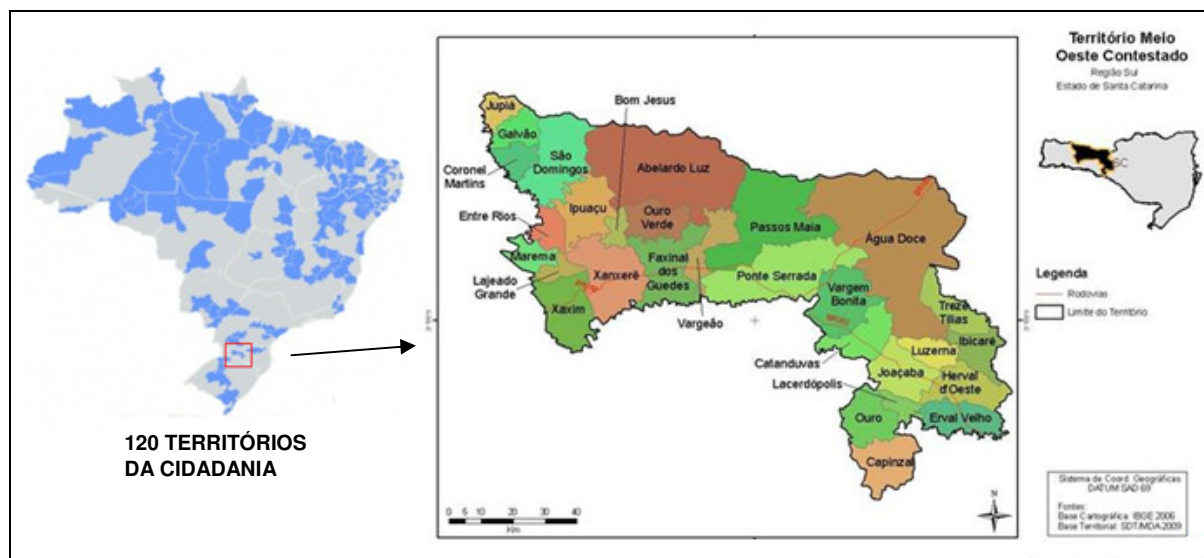
Para o programa, foram mobilizadas ações de dezoito Ministérios (Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Cultura, Justiça, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Planejamento, Casa Civil, Fazenda, Cidades, Minas e Energia, Comunicações, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Integração Nacional) e outros nove órgãos do Governo Federal (Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010).

Por essas organizações, foram definidas 135 ações prioritárias a serem implantadas nos territórios, organizadas em três eixos: Infra-estrutura, Apoio a atividades produtivas e Cidadania e direitos. Neste último, o tema da Educação e Cultura foi o escolhido para a pesquisa, com foco nas ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação (Figura 2).

Além disso, o território a ser analisado neste estudo será o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado (Figura 1), que abrange uma área de 8.288,10 Km<sup>2</sup> e é composto por 29 municípios: Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuacu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba,

Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010).

Assim, os esquemas abaixo apresentam o recorte geográfico e institucional abordados pela pesquisa, no âmbito do programa Territórios da Cidadania.



**Figura 1** - Recorte geográfico da pesquisa: Território Meio Oeste Contestado  
**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010).



**Figura 2** - Recorte institucional da pesquisa: Tema Educação/Ações do MEC.  
**Fonte:** Elaborado pela autora a partir de Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010).



Diante das questões levantadas, este estudo tem o intuito de investigar o seguinte problema: As ações realizadas pelo Ministério da Educação (MEC) na região do Meio Oeste catarinense, no âmbito do programa Territórios da Cidadania, têm contribuído para o desenvolvimento local da região? Para responder esse questionamento será realizada uma pesquisa teórico-empírica com intuito de verificar quais foram os projetos implantados na região pelo Ministério da Educação, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, analisando as metas planejadas e efetivamente executadas, e as possíveis contribuições ao desenvolvimento local.

Importante destacar, ainda, que esta pesquisa é fruto das reflexões no âmbito do Projeto “Gestão Social: Ensino, Pesquisa e Prática”, com coordenação em nível nacional pelo professor Dr. Fernando Guilherme Tenório, da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV) e na Universidade Federal de Santa Catarina pelo professor Dr. Luís Moretto Neto. Também, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

## 1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar as ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação na região do Meio Oeste catarinense, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, com intuito de verificar sua contribuição para o desenvolvimento local da região.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Levantar o histórico do Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado desde a sua implantação, em 2008, e caracterizá-lo sob uma perspectiva pautada em critérios demográficos, sócio-econômicos e culturais;

Verificar quais foram os projetos implantados na região pelo Ministério da Educação, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, entre os anos de 2008 e 2011, através dos dados divulgados nos Planos de Ação do PTC;

Avaliar as metas planejadas e realizadas nos projetos, assim como a percepção dos atores envolvidos em relação ao desenvolvimento local, frente aos pressupostos teóricos da gestão social.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA

Ainda são poucos os estudos que têm por objeto o Programa Territórios da Cidadania (PTC), constatação certamente explicada pela recente implantação da iniciativa. Diante deste fator limitante, a política ocupa espaço central nas estratégias de desenvolvimento e superação da pobreza no meio rural, como comprova sua inscrição na agenda social do governo. A relevância do Programa também é confirmada pela expressiva mobilização de Ministérios, pelo montante de recursos alocados, e pelo universo de beneficiários atendidos nos 120 territórios, que envolvem quase dois mil municípios, e metade dos pescadores, dos agricultores familiares e das famílias assentadas no país (ZANI, 2010, p.13).

É um exemplo de política totalmente diferente dos padrões que vêm sendo adotados na Administração Pública brasileira. Historicamente, os procedimentos mais comuns para esse tipo de política sempre se iniciam a partir da necessidade explícita ou não, onde o poder público, principalmente o municipal, responsabiliza-se em propor as diretrizes de um projeto, aprová-lo e implementá-lo. A escolha das propostas a serem executadas nem sempre são trazidas para o conhecimento das pessoas antes da execução, muito menos discutida no processo de planejamento. Com isso, as decisões ficam à mercê de interesses políticos que podem ser influenciados por questões pessoais ou de minorias que detêm a maior parte do poder de decisão, nem sempre relacionado aos interesses e necessidades da comunidade.

Nos planejamentos locais, mais do que o envolvimento do poder público, é necessário o envolvimento comunitário, pois os moradores, estando cientes das políticas, poderão ainda promover a continuidade e fiscalização do plano de ação. A iniciativa de trazer a população para discutir e pensar o espaço, acaba sendo uma constante troca de conhecimentos entre a técnica e o conhecimento das comunidades, principalmente quando se tratam de pequenas comunidades rurais, como nos municípios do Meio Oeste Contestado.

Nesse sentido, a investigação de práticas bem ou mal sucedidas no âmbito da Administração Pública poderá contribuir para o delineamento de um conjunto de lições aprendidas que possibilite: a concepção de um novo modelo de planejamento de políticas públicas e a percepção de novas ferramentas de inclusão social e melhoria da qualidade de vida de pequenas comunidades.

Para tanto, optou-se por delimitar a avaliação de ações de apenas um ministério atuante no território do Meio Oeste Contestado, em virtude da amplitude do programa. A análise de um número maior de instituições demandaria principalmente um prazo mais extenso, além de maiores gastos com deslocamento, maior número de entrevistas, dentro outros.

Por sua vez, a escolha por investigar as ações do Ministério da Educação, justifica-se conforme a visão de Arruda e Boff (2000, p.16), de que o desenvolvimento, pensado em uma perspectiva democrática, não pode ser reduzido a crescimento econômico. “Ele é parte do próprio processo de evolução do universo, da vida e da consciência. E, visto como elemento-chave do processo evolutivo, não pode ser separado ou desarticulado do processo educativo (ARRUDA; BOFF, 2000, p.16).

Segundo os autores, a proposta de desenvolvimento só é viável se o vincularmos a um processo de construção da democracia integral. E este só pode progredir se apoiado num movimento educativo permanente, que abranja todos os cidadãos e todos os aspectos e dimensões de sua existência pessoal e social (2000, p. 20).

Uma vez que a estratégia do PTC busca promover a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país, nos quais essas próprias comunidades protagonizem as iniciativas, acredita-se que o investimento em educação seja um dos pontos-chave nesse processo, e portanto, deva ser investigado e repensado continuamente.

O sistema de educação implementado no Brasil é fortemente marcado pelo modelo excludente de desenvolvimento do campo brasileiro. Durante séculos serviu à classe dominante, sendo inacessível para grande parte da população rural, principalmente pela concepção vigente de que para desenvolver o trabalho agrícola não seria necessário o letramento. De acordo com Furtado (2004, p. 67), para as elites do Brasil agrário, as mulheres, os indígenas, os negros e os trabalhadores rurais prescindiam do aprendizado da leitura e da escrita. E por essa razão foram

excluídos do processo educativo por muito tempo, resultando hoje, na constatação de que o meio rural brasileiro apresenta os mais baixos índices de escolaridade do mundo (FURTADO, 2004, p.67).

Segundo dados do MEC (2008, p. 8), na faixa etária de 18 a 29 anos existem mais de 6 milhões de jovens agricultores. A desigualdade entre os níveis de escolaridade entre as pessoas que vivem no campo e os que vivem nas cidades está claramente demonstrada nas pesquisas populacionais e educacionais. No Censo Demográfico do IBGE de 2010, constatou-se que 23,2% da população do campo com 15 anos ou mais é analfabeta, enquanto que nas áreas urbanas o indicador é de 7,3%.

Em todos os indicadores educacionais as populações do campo estão em desvantagem, sejam eles relativos à matrícula, ao desempenho educacional dos alunos, à formação dos profissionais de educação ou à infra-estrutura física das escolas (MEC, 2008, p. 8).

Portanto, essa realidade aponta para a necessidade de adoção de políticas que revertam a situação da educação oferecida aos povos do campo, em idade escolar - a fim de se impedir que esse quadro se mantenha inalterado. Para além da situação comparativa, tomada a educação como direito subjetivo, em si só é motivo suficiente para exigir das políticas públicas o resgate dessa dívida histórica da sociedade brasileira para com os jovens e adultos que vivem no campo e não tiveram ainda tal direito assegurado.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA**

O corpo teórico desenvolvido, em razão dos objetivos do trabalho, compõe-se dos conceitos e tipologias de políticas públicas, do modelo de Administração Pública conhecido como Novo Serviço Público, do papel da gestão social neste modelo e por fim, do Programa Territórios da Cidadania, objeto de discussão nas seções seguintes. Os temas da educação e cidadania serão tratados em diversos momentos do trabalho, como um plano de fundo para a discussão das seções.

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

A análise de políticas públicas enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1930, objetivando analisar a ação dos governos de forma a compreendê-la cientificamente. O pressuposto analítico para a constituição e consolidação dos estudos sobre as políticas públicas é que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2007).

Na área do governo propriamente dito, a introdução da análise de políticas públicas como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências (SOUZA, 2007). Um grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros e sociólogos influenciados pela teoria dos jogos, mostra como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A partir daí, o modelo de aplicação de métodos científicos às formulações/decisões do governo se expande para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

Nos países em desenvolvimento particularmente na América Latina e no Brasil, a análise de políticas públicas surge na década de 1980 a partir da transição para a democracia, que possibilita à sociedade participar, pelo menos por meio de seus representantes, na definição sobre a alocação dos bens e recursos públicos. Esse período é marcado pela crise financeira e fiscal dos Estados, obrigados a empreender processos de reforma no sentido de buscar a estabilidade e o

saneamento das contas através da diminuição da incidência em políticas sociais e, de outro lado, através da busca da eficiência das políticas públicas (SOUZA, 2007).

Atualmente, o termo política pública vem sendo largamente estudado por pesquisadores no Brasil. Para Souza, as políticas públicas compreendem

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 26).

Acordando com esta visão, existem autores que definem as políticas públicas como aquilo que os governos decidem ou não decidem fazer (DYE, 1984), conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN; GOULD, 1980), que as políticas públicas são a soma de atividades governamentais enquanto ação diretamente efetuada por agências influenciando a vida dos cidadãos (PETERS, 1986) e a mais conhecida quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz (LASWELL, 1936).

Para Gobert e Muller (1987 apud HOFLING, 2001, p. 31), é o “Estado em ação”, ou seja, é o Estado posto em movimento por governos, mas, sobretudo por governos que estão revestidos de autoridade soberana delegada pela sociedade como um todo; daí seu caráter público, pois estariam representando os interesses gerais, públicos e não privados.

Azevedo (2003, p. 38) a partir da articulação entre as compreensões de Dye (1984) e Lowi (1966), definiu que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

O primeiro destaque a se fazer com relação às definições propostas pelos autores acima é de que política pública é coisa para o governo. A sua definição é clara nesse sentido. Isso quer dizer que a sociedade civil não é responsável direta e nem agente implementadora de políticas públicas. No entanto, acreditamos que a sociedade civil faz política. Seja por meio dos grupos de interesse, organizados socialmente, traçando estratégias políticas para pressionam o governo a fim de que políticas públicas sejam tomadas em seu favor, seja pela ação de organismos sociais atendendo a problemas públicos.

Igualmente, Leonardo Secchi (2010, p.2) define política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público.

Veamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2010, p.2).

Assim, o autor define que política pública (*public policy*) está relacionada a orientações para a decisão e ação, tratando do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões, independente dos atores envolvidos (SECCHI, 2010, p.1).

Celina Souza (2007) considera que, por mais que hajam influências externas, o Estado possui um espaço de atuação autônomo, mas que pode ser impactado por atores diversos. A autora considera que a autonomia governamental é nítida ao perceber a capacidade governamental de tomar decisões. Assim, ao se debater política pública é normal que se chegue a questionamentos relativos ao papel dos governos.

Por fim, apresentamos a definição de políticas públicas para Heidemann (2005), que a relaciona ao resultado de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais, em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado. Neste conjunto, estas decisões e ações de governo e de outros agentes sociais constituem o que se conhece com o nome de políticas públicas.

Cabe aqui ressaltar também o conceito de interesse público. King, Chilton e Roberts (2009) sustentam a premissa de que o mais básico dever moral do administrador público é a defesa e busca da realização do interesse público. Destacam a visão de Lippmann (1955, *apud* KING; CHILTON; ROBERTS, 2009), que descreveu o interesse público como “algo que se pode obter quando os homens pensam racionalmente e logicamente, agindo de uma desinteressada e benevolente maneira”. Os autores ainda colocam que outros pesquisadores afirmam que o interesse público surge quando a sociedade maximiza os valores da “vida, saúde e liberdade”, ou quando os membros da sociedade trabalham juntos para atingir objetivos comuns. Long (1988

*apud* KING; CHILTON; ROBERTS, 2009), por sua vez, argumenta que o interesse público ocorre quando membros da sociedade atuam juntos para alcançar objetivos comuns. Nessa visão, o interesse público assume um papel de equilíbrio entre os interesses dos diversos grupos envolvidos (Estados, cidadãos, corporações).

### 2.1.1 Tipos de Políticas Públicas

Desenvolvendo a leitura de Lowi (1966), Azevedo (2003) apontou a existência de três tipos de políticas públicas: as redistributivas, as distributivas e as regulatórias. As políticas públicas redistributivas consistem em redistribuição de “renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos” (Azevedo, 2003, p. 38). São exemplos de políticas públicas redistributivas os programas de bolsa-escola, bolsa-universitária, cesta básica, renda cidadã, isenção de IPTU e de taxas de energia e/ou água para famílias carentes, dentre outros.

As políticas públicas distributivas implicam nas ações cotidianas que todo e qualquer governo precisa fazer. Elas dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, mas sempre feita de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda social ou a pressão dos grupos de interesse (AZEVEDO, 2003, p. 39). São exemplos de políticas públicas distributivas as podas de árvores, os reparos em uma creche, a implementação de um projeto de educação ambiental ou a limpeza de um córrego, dentre outros. O seu financiamento é feito pela sociedade como um todo através do orçamento geral de um estado.

Por fim, as políticas públicas regulatórias consistem na elaboração de leis e normas que autorizarão os governos a fazerem ou não determinada política pública redistributiva ou distributiva. Se estas duas implicam no campo de ação do poder executivo, a política pública regulatória é, essencialmente, campo de ação do poder legislativo (AZEVEDO, 2003, p. 41).

Paul Sabatier (1986), por sua vez, foca seus estudos na implementação de políticas públicas, e nessa perspectiva apresenta duas abordagens de política pública: o modelo top-down e o bottom-up.



A característica essencial de uma abordagem top-down é que ela começa com uma decisão política por parte do governo. O trabalho de Sabatier toma como ponto de partida a primeira geração de pesquisa de implementação. Ele procurou sintetizar um grande número de variáveis em uma lista menor de seis condições suficientes e geralmente necessárias para a implementação eficaz de um programa: (1) objetivos claros e consistentes; (2) teoria causal adequada; (3) processo de implementação legalmente estruturado de forma a reforçar o cumprimento através dos formuladores e grupos-alvo; (4) formuladores de políticas comprometidos e hábeis; (5) apoio de grupos de interesse e sociedade; e (6) mudanças nas condições sócio-econômicas que não enfraqueçam apoio político ou a teoria causal.

A falha fundamental no modelo top-down, de acordo com Hjern e Hull, Barret e Elmore (apud SABATIER, 1986), é que ele começa a partir de uma perspectiva de tomadores centrais de decisão e, portanto, tendem a negligenciar outros atores. Sua metodologia leva os estudiosos dessa abordagem a supor que os quadros de decisão política são os atores-chave e que os outros são basicamente impedimentos. O que por sua vez, leva a negligenciar iniciativas estratégicas provenientes do setor privado, dos técnicos, de servidores locais e de subsistemas políticos.

Outra crítica dos modelos top-down é que eles são difíceis de usar em situações onde não existe uma agência ou política dominante, mas sim uma multidão de diretrizes governamentais e atores, nenhum deles preeminente.

Diante da consciência das fraquezas metodológicas da abordagem top-down, Hjern et al (apud SABATIER, 1986) assumiram um compromisso com o desenvolvimento de uma metodologia intersubjetivamente confiável, e comprometida com áreas de política pública que envolvessem a multiplicidade das organizações públicas e privadas.

Assim, a teoria bottom-up de Hjern et al não começa com um programa governamental, mas sim com atores percebendo problemas e estratégias sendo desenvolvidas para lidar com esses problemas. Em contraste, uma abordagem top-down provavelmente superestima a importância de um programa governamental, que é o seu foco. Também, por causa de sua estratégia focada em uma ampla gama de atores, os estudiosos da abordagem bottom-up são mais capazes de lidar com a interação estratégica ao longo do tempo (SABATIER, 1986).

Por fim, Sabatier destaca que os top-downers e os bottom-uppers foram motivados por preocupações diferentes e, assim, desenvolveram diferentes abordagens. Top-downers se

preocupam com a eficácia de programas governamentais específicos e com a capacidade dos políticos eleitos para orientar e restringir o comportamento dos funcionários públicos e grupos-alvo. Bottom-uppers, por outro lado, são bem menos preocupados com a medida em que uma decisão política é realizada e muito mais preocupados com o problema de política pública (SABATIER, 1986).

### 2.1.2 Ciclo de Política Pública

O cientista político estadunidense Harold Lasswell buscou tornar didático o complexo processo de implementação de políticas públicas e foi pioneiro ao simplificá-lo, dividindo-o em estágios, na forma de um ciclo (REIS, 2010, p.2). O ciclo proposto por Lasswell apresenta sete estágios: (1) informação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação.

Howlett e Ramesh (2003, p. 12 apud REIS, 2010) apontam como fragilidades dessa proposta que o próprio Lasswell definia como mais ideal que real: pouco leva em consideração as influências externas sobre o Estado, presume um número reduzido de personagens envolvidas (especialmente burocratas) e deixa para o final a avaliação da política.

Gary Brewer, inspirado pelo modelo de Lasswell, decompôs o ciclo de políticas públicas em seis etapas: (1) invenção, (2) estimativa, (3) seleção, (4) implementação, (5) avaliação e (6) término. Este autor introduziu a noção de política pública como um ciclo contínuo, sem necessariamente ter um período de vida definido. Howlett e Ramesh (2003, p.13 apud REIS, 2010) vão adiante e acrescentam que “ele expandiu o processo da política pública para além dos domínios do governo [...] e clarificou a terminologia usada para descrever os vários estágios do processo”.

Condensando ainda mais as etapas, mas sem confundi-las, Howlett e Ramesh propõem um novo modelo, que relacionam com a chamada resolução aplicada de problemas (Figura 3):



**Figura 3** - Ciclo de Política Pública de Howlett e Ramesh.  
**Fonte:** REIS, 2010, p. 3.

Segundo os autores, a public policy-making se divide em cinco etapas: (1) montagem da agenda, (2) formulação da política, (3) tomada de decisão, (4) implementação e (5) avaliação.

Atualmente, muitos programas governamentais, como o PTC, têm conferido importância destacada à participação cidadã na formulação, na implantação e no controle e avaliação das políticas públicas, o que representa uma mudança na relação entre Estado e sociedade civil, com a inclusão de novos atores no campo das políticas públicas. Daí a importância de conhecer e estudar as etapas do ciclo acima apresentado.

## 2.2 NOVO SERVIÇO PÚBLICO

O conceito de Administração Pública evoluiu significativamente no século XX. De acordo com Tânia Fischer (1984, p.278), a partir dos anos 30, a administração pública teve um enfoque teórico mecanicista, estabelecendo relações entre organização pública e privada. Desde esta época, o setor público brasileiro tem vivido vários ‘empuxos’ e iniciativas de transformação e modernização.

Esses movimentos se fortalecem com a desmobilização do Estado dos anos 80 e as

frustrações com as várias reformas ocorridas até a virada do século, onde vários ‘atores sociais e políticos’ passam a buscar soluções para seus problemas de maneira ‘independentemente’ da ação do governo. Observam-se as pessoas cada vez mais envolvidas e comprometidas com a comunidade de serviços públicos, trazendo ao social confiabilidade e eficiência em serviços públicos, sendo estes por meios do terceiro setor, do governo ou voluntariado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1999, p.45).

De acordo com esse momento, Denhardt (2012, p. 215) destaca a crise de legitimidade na teoria da administração pública, “segundo a qual as bases convencionais da teoria não refletem ou não correspondem às necessidades dos atores do campo - teóricos, profissionais e cidadãos”. Neste contexto, percebe-se a intenção, por parte do *establishment*, de se construir uma teoria racional da administração, com base em um entendimento positivista do comportamento humano.

A teoria dominante na administração pública tem três limitações importantes: (a) o modelo racional baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; (b) fundamenta-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento, assim como (c) os teóricos que se apóiam nesse modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de maneira adequada (DENHARDT, 2012, p. 217).

Diante disso, Denhardt e Denhardt (2007) descrevem um novo modelo de administração pública, o Novo Serviço Público, inspirado na teoria política democrática, conectando cidadãos aos seus governos, concebendo uma administração pública mais humanística, mediante abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional tradicional. Nesse sentido, a Administração Pública contemporânea “[...] tem como centro o ser humano, único e multidimensional, partícipe da sociedade multicêntrica articulada politicamente [...]” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 113-114).

Salm e Menegasso (2009) ressaltam que esse modelo de administração pública constitui-se em uma proposta emergente cujos contornos remontam às décadas de 70 e 80. Entre os autores que contribuíram com a proposta estão H. George Frederickson, Carl J. Bellone, Lloyd G. Nigro, Frederick C. Thayer, Ross Clayton, Michael M. Harmon, David K. Hart, Robert B. Denhardt e outros, além do brasileiro Alberto Guerreiro Ramos.

As bases epistemológicas do modelo do novo serviço público assentam-se na noção de que o ser humano é um ente político que age na comunidade. Esta comunidade, politicamente

articulada, requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; o qual precede o alcance de interesses privados (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 107).

O Novo Serviço Público expressa na liderança e na gestão dos órgãos públicos, um interesse “renovado pelos valores democráticos”. Essa noção do Novo Serviço Público contribui na remodelação do Estado, para uma mudança de mentalidade na busca de uma gestão mais participativa.

Assim, o novo modelo vem fundamentado na participação democrática e no processo de co-produção, que se refere ao compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e servidores públicos na concepção e implementação dos serviços públicos (MARSCHALL, 2004 apud SALM; MENEGASSO, 2009). Com isso, os cidadãos deixam de se representar como meros executores ou destinatários das políticas públicas, e passam a fazer parte do processo de construção, implementação e avaliação das public policy.

A redescoberta da comunidade e a devolução do poder aos que dela participam é o foco central dessa maneira de se exercer a administração pública. Ela vai além do governo, sendo parceira da comunidade, fomentadora das estruturas intermediárias e facilitadora da co-produção dos serviços públicos (SALM; MENEGASSO, 2004). O novo serviço público realça o engajamento cívico e explora as várias maneiras pelas quais os membros das organizações públicas poderiam criar mais espaços para o diálogo e a deliberação, envolvendo tanto burocratas quanto cidadãos (DENHARDT, 2012).

A perspectiva contemporânea deste modelo amplia o próprio conceito de gestor público, visto como um indivíduo - cidadão -, tal como todos os demais membros da sociedade. Sua maior atribuição é, por meio da própria prática, transpor a burocracia pública e os mecanismos operacionais para atender a lei, articulando novos valores comunitários e normas políticas aos interesses dos cidadãos (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Depreende-se daí o princípio da responsividade do gestor público, reconhecido em sua condição de cidadão que deve trabalhar em prol do bem comum à sociedade.

Bacon (1999) acorda que o perfil do gestor público agrega atributos que não podem ficar limitados à formação técnica. O envolvimento e a articulação das suas atribuições a saberes diversos, aliado a posturas e comportamentos eticamente preservados na direção do bem público, é uma das condições para uma nova visão da administração pública.

Aponta-se, portanto, como princípios do novo serviço público, segundo a proposta de Denhardt (2012, p. 265-268): servir a cidadãos, não a consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente; agir democraticamente; reconhecer que a accountability não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Pelas bases epistemológicas e pelos valores que as sustentam, o novo serviço público, assim como a gestão social, são concepções críticas que representam alternativas ao *establishment* dominante na gestão e no serviço público. O Território da Cidadania, por suas bases sociais e de serviço ao público, precisa ser analisado e concebido a partir de lentes críticas como essas, pensadas para a coletividade, a fim de que se consolide um verdadeiro serviço público – de e para a comunidade, esta entendida como o espaço de e para comuns.

### 2.3 GESTÃO SOCIAL

O campo da gestão social começa a ganhar visibilidade nos círculos acadêmicos somente na década de 1990 e, embora venha adquirindo prestígio nos últimos anos, ainda carece de adensamento teórico (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008; GONÇALVES; SILVA JÚNIOR, 2009). França Filho (2008, p.28) observa que a recente inserção da gestão social no debate público decorre de sua própria banalização, na medida em que “tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social”. Para Tenório e Saravia (2006), há uma confusão generalizada da gestão social com a gestão de programas e políticas sociais. “O tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental, do que à discussão e possibilidades de uma gestão democrática, participativa” (TENÓRIO, 2008a, p.158).

Boullosa e Schommer (2009, p.5), entretanto, destacam os riscos ocasionados pelo recente movimento de delimitação da gestão social, e avistam vantagens em sendo este um campo de conhecimento inacabado. Nas palavras das autoras, “o que poderia revelar-se como insucesso conceitual pode ser, invés, visto em chave positiva, como expressão de inovação, que se caracteriza pela incompletude de significado”.

Na medida em que a gestão social é acolhida por instituições de ensino e pesquisa, preenchendo o vazio deixado pela idéia de terceiro setor; ganha relevo na esteira da retomada do papel central do Estado em relação aos problemas sociais; e ecoa em temas como responsabilidade social, investimento social privado e empreendedorismo social; o termo “começa a perder seu caráter de processo de inovação, que acolhe diferentes e pontuais experiências, em favor de uma nova interpretação que tende a considerá-la como produto inovador” (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009, p.2). Reflexos desta transformação seriam a oferta de cursos de formação de gestores sociais, a concepção da área temática “Gestão Social e Ambiental” no Enanpad, ou ainda a criação do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, em 2007.

As autoras, ao fim, defendem a necessidade de estudos da gestão social que explorem seu potencial de inovação. Propõem como eixo de pesquisa a avaliação das possibilidades da gestão social de se constituir num campo disciplinar específico.

As autoras ainda classificam a gestão social em níveis micro e macro. Ao nível societário, a gestão social se orienta para a gestão das demandas e necessidades sociais, aproximando-se da gestão pública. Essa visão não adere às idéias difundidas pelo modelo liberal, que advogam pela transferência da gestão de serviços públicos do Estado para a sociedade civil. Portanto, a sociedade pode ser protagonista, em conjunto com o Estado, no equacionamento das demandas sociais, por meio de seus diferentes mecanismos de auto-organização, sobretudo o associativismo (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Ao nível micro, a gestão social pode ser identificada como um modo específico de gestão organizacional que, idealmente, pretende substituir a lógica instrumental por racionalidades mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas (BOULLOSA; SCHOMMER, 2009).

Nesse segundo sentido, a gestão social se afasta da gestão privada, cujas diversas correntes se assemelham pelo modelo de racionalidade orientado ao imperativo econômico, ou seja, a racionalidade instrumental, que reduz as demais esferas - social, política, cultural, ecológica - a aspectos meramente mercantis. “Nesta lógica, todos os meios necessários devem ser arregimentados para a consecução dos fins econômicos definidos numa base técnica e funcional segundo os parâmetros clássicos de uma relação custo-benefício” (FRANÇA FILHO,

2008, p.31).

No entanto, segundo este autor (2008), as diferenças entre ambas as modalidades de gestão – privada e social - não exclui a possibilidade de diálogo entre elas no percurso de construção do arcabouço metodológico da gestão social. A imprescindível observância dos imperativos sociais não deve excluir a possibilidade de diálogo com o aparato técnico-gerencial proposto pela abordagem gerencialista da administração, desde que pautado numa análise crítica que assegure as especificidades da racionalidade pretendida para a gestão social.

Assim, se o tradicional modelo descendente (top-down) ainda é predominante na prática dos Estados, verifica-se uma progressiva tendência de adoção do modelo ascendente (bottom-up) no campo das políticas públicas. No primeiro modelo, os tecnocratas detêm o monopólio da definição das políticas públicas, baseados na racionalidade técnica, mesmo nos casos em que deveriam negociar com a sociedade (TENÓRIO; SARAIVA, 2006). Já o modelo “de baixo pra cima” (bottom-up) parte da interseção da administração pública com a sociedade, em que se pressupõe a existência de uma declaração de preferências governamentais, mediada por certo número de atores que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e por negociações. E que esse jogo é dominado por três imperativos diferentes que podem ser mais ou menos conflitivos: o imperativo legal, o imperativo organizacional e o imperativo consensual (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p.4).

No âmbito dos Territórios Rurais, iniciativa que fornece as bases para a implementação do Programa Territórios da Cidadania, a idéia de desenvolvimento territorial é indissociável da noção de gestão social (MDA, 2005), como comprovam a centralidade do colegiado territorial no desenho da política. Isto porque “a gestão social se constitui num referencial incontornável para conferir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento sustentável” (MDA, 2005, p.10), dado que, envolvendo o conjunto de atores presentes no território, pode assegurar que as atividades colocadas em prática sejam aderentes ao cotidiano das pessoas, instituições e economias locais.

A gestão social é entendida como um processo de gerir assuntos públicos, por meio da descentralização político-administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis de capacidades humanas, sociais e organizacionais do Território (MDA, 2005, p. 14).

O conceito de gestão social definido pelo MDA apóia-se, sobretudo, nas virtudes



pretendidas para a participação social – sustentabilidade e transparência das ações públicas, fortalecimento do capital humano e social – mas concede poucas pistas acerca das linhas guias que devem orientar a articulação da sociedade.

Para que se efetive, a gestão social deve pressupor sistemas descentralizados, caracterizados pela forte participação, com fluidez de informação e densidade na formação de redes e parcerias. Isto requer a construção de pactos de concertação social, ou seja, formas de articulação social entre os diversos agentes públicos e privados do território, construção de institucionalidades para o compartilhamento de poder e responsabilidades além de mecanismos de controle social sobre as ações (MDA, 2005).

França Filho (2008, p. 29) destaca a gestão social como uma problemática de sociedade, conceituando-a como a gestão das demandas e necessidade do social. Embora esta sempre fora uma atribuição típica dos poderes públicos na modernidade, isto nunca significou exclusividade. Assim, para o pesquisador, o termo gestão social vem sugerir que iniciativas para formulação de políticas públicas possam surgir via a própria sociedade.

A gestão social é entendida por Tenório (2008, p. 39), “como o processo gerencial dialógico, onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”. Segundo o autor, a esfera pública seria aquele espaço social onde ocorreria a interação e diálogo entre a sociedade civil e o Estado, decidindo sobre políticas e acreditando ser possível existirem processos de parceria entre o primeiro, segundo e terceiro setores. Neste sentido, a sociedade civil pode ser entendida como o espaço de ação na esfera pública, que não é estatal (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

No “universo das ciências sociais pode-se dizer que a participação é o conjunto organizado de ações tendentes a aumentar o controle sobre os recursos, decisões ou benefícios, por pessoas ou grupos sociais que tem níveis de influência relativamente menores dentro de uma comunidade ou organização” (CHUMBITA, 1989, p. 446, apud TENÓRIO, 2002, p. 69).

A participação integra o cotidiano de todos os indivíduos dado que “atuamos sob relações sociais. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades” (TENÓRIO, 2008, p. 48). Tenório (2008) argumenta que uma participação consciente é aquela em que o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando, do contrário, será restrita.

Demo (1993), por sua vez, acredita que a participação é um processo de conquista e uma construção organizada da emancipação social que se relaciona à individualidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão pública.

Nessa direção, a valorização da cidadania, consiste que, na medida em que o indivíduo tem consciência dos seus direitos e deveres – quer como eleitor, trabalhador ou consumidor, passa a ter uma atitude de apoio e cobrança ao Estado (TENÓRIO, 2002, p. 67).

Embora a participação de diferentes atores sociais esteja sendo estimulada, “[...] o Estado deve assumir suas funções essenciais, que são indelegáveis. Não pode simplesmente repassar para a sociedade resolver, pois o custo da estrutura montada acaba ficando mais caro do que se tivesse isso internalizado dentro do Estado” (FISCHER, 2006). Por isso mesmo, dentre outras razões, ao se analisar experiências de desenvolvimento local/regional, vê-se reforçada a noção de que a presença do Estado é fundamental (BARBOSA et al, 2004). No entanto, convém frisar que a tendência é o Estado tornar-se menos intervencionista, com sua atuação voltada para a orientação da economia.

## 2.4 TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

### 2.4.1 O programa do Governo Federal

O Programa Territórios da Cidadania, enquanto estratégia do governo federal, busca promover a articulação e a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios, capacidades sociais de auto-gestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores(as) familiares e dos(as) trabalhadores(as) rurais protagonizem as iniciativas (MDA, 2010).

Como objetivo geral do programa tem-se a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Além da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, busca da universalização de

programas básicos de cidadania, planejamento e integração de políticas públicas e ampliação da participação social.

A concepção da estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial, tendo por referência os territórios rurais como espaço de articulação e gestão de políticas públicas é oriunda principalmente, da necessidade de se adotarem concepções inovadoras para enfrentar problemas que, apesar dos avanços conseguidos, persistem atingindo fortemente algumas regiões e grupos sociais. Especificamente refere-se ao enfrentamento da pobreza e da exclusão social, à degradação ambiental e às desigualdades regionais, sociais e econômicas que ainda atingem o meio rural brasileiro (MDA, 2010).

#### 2.4.2 O Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado

O programa do governo Territórios da Cidadania foi criado com base nos Territórios Rurais, e está espalhado em 120 territórios que desenvolvem uma iniciativa de fomento às medidas de ajustes no tecido social. O Território do Meio Oeste Contestado foi criado em 2008, contudo já era conhecido desde 2003 nos Territórios Rurais, como Território de Chapecozinho.

O Território Meio Oeste Contestado abrange uma área de 8.288,10 Km<sup>2</sup> e é composto por 29 municípios, conforme relatado na Seção 1 deste trabalho. A população total do território é de 271.996 habitantes, dos quais 72.666 vivem na área rural, o que corresponde a 26,72% do total. Possui 13.155 agricultores familiares, 2.105 famílias assentadas e 4 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,81 (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010).

Nesta região situam-se comunidades de pequeno e médio porte, colonizadas por imigrantes italianos, alemães, austríacos e japoneses. Sua atividade econômica está baseada na agroindústria, criação de bovinos e produção de maçã. Também há indústrias expressivas do polo metalomecânico e madeireiro. As cidades mais a oeste do território também produzem grãos, aves e suínos (AMMOC, 2012).

##### 2.4.2.1 Projetos do Ministério da Educação no MOC

Se políticas públicas correspondem a tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas educacionais correspondem a tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer no campo da educação.

Leite (1999) enfatiza que a falta de interesse do Estado em promover uma política educacional adequada ao homem do campo, contribuiu para a descaracterização da sociedade camponesa, uma vez que privilegia o povo urbano, mediante um processo de homogeneização espacial e social que subordina o pólo rural, tornando o campo uma continuação do mundo urbano mediante ao processo de industrialização da agricultura.

A escola brasileira na década de 1950, especialmente a rural, fora condicionada às intenções capitalistas, que segundo Leite (1999, p. 8), foi a negação da escolarização nacional, da cultura, do hábitat, do trabalho e dos valores da sociedade. Dessa forma, o campo era visto não como um espaço de vida, mas sim, como um lugar da produção de mercadorias, de lucro. Por isso, a educação objetivava preparar os pobres do campo para trabalharem no desenvolvimento da agricultura moderna.

Assim, na conjuntura atual, de acordo com Abramovay (2000 *apud* FURTADO, 2004, p.67), o principal obstáculo à acumulação de capital social no meio rural é a existência de um ambiente educacional incompatível com a noção de desenvolvimento.

Destacam Arruda e Boff (2000, p.11), que a concepção dominante de desenvolvimento que conhecemos hoje, está baseada numa série de postulados, entre os quais os autores focalizam apenas três:

O de desenvolvimento como mero crescimento econômico; o de democracia como um conjunto de direitos apenas individuais, aos quais têm pleno acesso somente aqueles que vivem do capital, mais que da sua força de trabalho; e o da educação como um processo seletivo e de caráter predominantemente funcional, visando formar pessoas dispostas e capazes para perpetuar o sistema dominante de divisão do trabalho (ARRUDA; BOFF, 2000, p.11).

Conforme salienta Furtado (2004, p.51), na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; organização

escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Portanto, a educação básica deverá propiciar aos alunos condições para desenvolverem seus estudos de forma que possam inserir-se na sociedade através do trabalho e do exercício da cidadania. Há regras comuns para o ensino fundamental e médio, mas há margem para as adequações e novas construções em nível local (FURTADO, 2004).

Diante das questões expostas, o quadro abaixo lista os projetos executados pelo Ministério da Educação no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado, e que serão objeto de análise neste trabalho.

<b>Nome da Ação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>Unidade Executora</b>
Brasil Alfabetizado	Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos.	Jovens e Adultos	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD
Construção de Escolas no Campo	Construção, adequação e melhoria de Unidades Escolares no campo e em áreas de assentamento de Reforma Agrária, voltadas para atendimento de alunos da rede pública de ensino.	Estudantes	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD
Escola Ativa	O Programa tem por objetivo melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo disponibilizando diversos recursos pedagógicos e de gestão; fortalecendo o desenvolvimento de propostas pedagógicas e metodologias adequadas a classes multisseriadas; realizando formação continuada para os educadores envolvidos no Programa em propostas pedagógicas e princípios políticos pedagógicos voltados às especificidades do campo; e fornecendo e publicando materiais pedagógicos apropriados para o desenvolvimento da proposta pedagógica.	Professores e alunos	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD
Expansão das Escolas Técnicas	Construção, ampliação, reforma e equipamento das novas Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica para ampliar a oferta de vagas da educação profissional e tecnológica mediante implantação de Unidades de Ensino Descentralizadas - UNEDs.	Estudantes	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC
Programa Dinheiro Direto na Escola	Prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais e municipais, e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O objetivo da assistência financeira é a melhora da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.	Alunos, professores e profissionais da educação	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
Proinfância	Os recursos são destinados à construção, reforma, pequenos reparos e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.	Crianças	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
ProInfo Rural e Urbano	Promover o uso pedagógico das diversas mídias eletrônicas nas escolas públicas de todo o Brasil. Para isso, o Programa atua em duas frentes: equipando as escolas com tecnologias da informação; e capacitando professores para fazer o uso adequado dos recursos no processo de ensino e aprendizagem.	Estudantes	Secretaria de Educação à Distância - SEED
Salas de Recursos Multifuncionais	As salas são equipadas com televisão, computadores, DVDs e materiais didáticos específicos para a educação especial e freqüentadas no contraturno para atendimento educacional especializado.	Estudantes	Secretaria de Educação Especial - SEESP
Caminho da Escola	Aquisição de ônibus para transporte de estudantes via (1) empréstimo junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); (2) convênio junto ao Ministério da Educação; e (3) Adesão ao registro de preços do FNDE para aquisição com recursos próprios.	Estados e Municípios	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

**Tabela 1** - Projetos executados pelo MEC no Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado.

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de MDA (2010).

### 3 METODOLOGIA

De acordo com Roesch (1999, p.118), “o capítulo da metodologia descreve como o projeto será realizado”. Trata-se do desenvolvimento metodológico deste trabalho, que se estrutura nas seguintes seções: caracterização do estudo quanto à sua abordagem e à sua natureza, delimitação do universo de estudo, meios e instrumentos para coleta de dados, e como serão analisados os dados recolhidos.

#### 3.1 Caracterização do Estudo

Quanto à sua abordagem, o estudo proposto possui delineamento qualitativo que, conforme Roesch (1999, p.118) é apropriado quando se trata de melhorar a efetividade de um programa ou plano, ou mesmo quando é o caso de proposição de planos, ou seja, quando se trata de analisar as metas de um plano, construindo uma intervenção.

Minayo (2003) profere que a pesquisa qualitativa caracteriza-se por uma atividade da ciência, que visa à construção da realidade, mas que se preocupa com as ciências sociais em um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com o universo de crenças, valores, significados e outros construtos profundos das relações que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Por sua vez, Richardson (2008) salienta que a abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Chizzotti (2003, p. 89) destaca também que a finalidade da pesquisa qualitativa em geral é de “intervir em uma situação insatisfatória, mudar condições percebidas como transformáveis, onde o pesquisador e pesquisados assumem voluntariamente, uma posição reativa”.

A riqueza dos métodos qualitativos, segundo Roesch (1999), é que podem descrever determinado problema de natureza complexa, entendendo as particularidades do comportamento dos indivíduos, analisando a interação de certas variáveis, compreendendo e classificando processos dinâmicos em que vivem determinados grupos sociais, possibilitando compreender o

processo de mudança desses grupos, tudo isso em um nível de profundidade que não seria alcançado pela pesquisa puramente quantitativa. Assim, embora o trabalho utilize dados quantitativos já elaborados pelo PTC, para análises democráticas e sócio-econômicas, buscou-se trabalhar a abordagem qualitativa visto que as complexidades humanas podem exigir instrumentos que não se limitem, unicamente, a uma abordagem quantitativa (Minayo, 2001).

Além disso, a constatação da natureza dos objetivos da pesquisa permite diferenciar os estudos de caso em descritivo, interpretativo e avaliativo. Diante dos objetivos deste trabalho, considera-se este estudo de caso como descritivo, pois tem o objetivo de ilustrar uma situação e os aspectos nela envolvidos, realizando-se um relato detalhado do fenômeno social e do contexto (GODOI, BANDEIRA DE MELLO e SILVA, 2006). Ainda, Cooper e Schindler (2001), confirmam que o estudo descritivo tenta descobrir respostas, descrever ou definir um assunto, e tais estudos podem envolver a coleta de dados.

Triviños (1987, p.133) enfatiza que “entre os tipos de pesquisa qualitativa característicos, talvez o estudo de caso seja um dos mais relevantes”. Para o autor, o estudo de caso é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. As unidades de análise, segundo Babbie (1998), podem ser indivíduos, grupos, organizações ou, até mesmo, artefatos sociais. Esse autor ainda menciona, em se tratando de pesquisa qualitativa, que muitos estudos qualitativos objetivam a descrição e o principal propósito de muitos estudos científicos sociais é descrever situações e eventos.

O estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência (YIN, apud GIL, 1999). Nesse sentido, Gil (1999) afirma que ele é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um objeto, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado.

Yin (2001) afirma também que o estudo de caso é um modo de pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos em seu ambiente real, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos; quando há mais variáveis de interesse do que pontos de dados; quando se baseia em várias fontes de evidências; e quando há proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise dos dados.

Diante do exposto, a pesquisa caracteriza-se por ser qualitativa do tipo de estudo de



caso, o qual se preocupa em verificar a efetividade das ações do Ministério da Educação, no Território da Cidadania Meio Oeste Contestado.

### 3.2 Universo do estudo

Richardson et al (2008) definem o universo ou a população de um estudo como um conjunto de elementos que possuem determinadas características de interesse do pesquisador. Assim, o universo deste estudo compreende aqueles projetos delineados pelo Ministério da Educação como prioritários para a região Meio Oeste Contestado, tendo sido implantados ou não, desde que constantes no Plano de Ações para o Território da Cidadania em estudo.

Para análise dos projetos, serão realizadas entrevistas, selecionadas pelo método não-probabilístico de amostragem por intenção, divididos por categorias, conforme relatado no próximo item.

### 3.3 Coleta de dados

De acordo com Vergara (1998), os dados coletados podem ser classificados em dois tipos: dados primários e dados secundários. Os dados primários deste estudo serão coletados a partir de entrevistas.

Para informações internas dos programas do MEC em Santa Catarina, serão entrevistadas as Gerentes de Educação de Joaçaba, Maria Calesso Dore e de Xanxerê, Marivete Brunel Zaffari, servidoras estaduais, que têm o papel de integrar as ações do governo federal com as ações da Secretaria Estadual de Educação na região em estudo.

Também serão entrevistados os agentes articuladores do Programa Territórios da Cidadania na região Meio Oeste Contestado, membros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da região. Atualmente este colegiado conta com seis membros efetivos (três representando o poder público e três representando a sociedade civil), e outros seis membros suplentes. Todos constituem pessoa jurídica, portanto as entrevistas serão realizadas com o representante de cada organização nas deliberações do Programa. A tabela abaixo lista os

membros do Colegiado do Meio Oeste Contestado.

ENTIDADE	CLASSIFICAÇÃO
Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense	Associação de Municípios
Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri)	Órgão Público de Pesquisa
Prefeitura Municipal de Joaçaba	Órgão Público Municipal
Prefeitura Municipal de Jupiá	Órgão Público Municipal
Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas no Estado de Santa Catarina	Sistema S (Sebrae, Senai, Sesc, Senar)
Epagri Regional de Xanxerê	Órgão Público de Pesquisa
Epagri Regional de Joaçaba	Órgão Público de Pesquisa
Sindicatos de Trabalhadores Rurais da região Meio Oeste Contestado	Sindicato de Trabalhadores
Associação de Municípios do Alto Irani	Associação de Municípios
Associação dos Municípios do Meio Oeste Contestado	Associação de Municípios
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra	Órgão Público Federal
Companhia Nacional de Abastecimento – Conab	Órgão Público Federal

**Tabela 2** - Membros do Colegiado Territorial do Meio Oeste Contestado.

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de IICA/MDA (2011).

Com os representantes do MEC e os membros do Colegiado, serão realizadas entrevistas semi-estruturadas com questões abertas, com intuito de coletar informações sobre as ações do MEC nas cidades do Território.

Como técnica de coleta de dados, a entrevista é bastante adequada para obter informações acerca do que as pessoas sabem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razão a respeito das coisas precedentes (SELLTIZ apud GIL, 1999).

A entrevista semi-estruturada, por sua vez, tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes (TRIVIÑOS, 1987, p. 146). O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador. O autor afirma, ainda, que a entrevista semi-estruturada “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade”, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

Manzini (1990/1991, p. 154) enfatiza que a entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual se elabora um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. É um tipo de entrevista que pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Ambos os autores destacam a importância da elaboração de perguntas básicas e principais para atingir o objetivo da pesquisa. Dessa forma, Manzini (2003) salienta que é possível um planejamento da coleta de informações por meio da elaboração de um roteiro com perguntas que atinjam os objetivos pretendidos. O roteiro serviria, então, além de coletar as informações básicas, como um meio para o pesquisador se organizar para o processo de interação com o informante.

Os dados primários serão coletados também por meio da observação. A observação não-participante de acordo com Lakatos e Marconi (2001), determina que o pesquisador não compõe o grupo sob análise e mantém-se a distância, presenciando os fatos e tomando as notas cabíveis.

Serão realizadas visitas em alguns municípios pertencentes à população do estudo, para compreender o contexto da pesquisa. Ocasionalmente, ocorre uma reunião para todos os municípios pertencentes ao Território, com intuito de deliberar sobre possíveis editais a que as cidades possam candidatar-se e sobre os projetos que já estão em andamento. Nesse momento, será também aplicado o método da observação.

Richardson (2008) salienta que as pesquisas qualitativas de campo exploram particularmente as técnicas de observação e entrevistas devido à propriedade com que estas penetram na complexidade de um problema.

Para obtenção dos dados secundários, serão utilizados índices e dados censitários na etapa de caracterização do território. Também, será realizada pesquisa documental na legislação e documentos publicados pelo Governo Federal, além de publicações e relatórios do colegiado territorial. Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2001) consideram documento “qualquer registro escrito que possa ser utilizado como fonte de informação”. Gil (2002) assegura que a pesquisa documental tem uma série de vantagens, entre elas o fato de os documentos constituírem fonte rica e estável de dados.

Deste modo, e com intenção de que o estudo proposto atinja o que pretende, a

elaboração dos instrumentos de pesquisa deve ser construída consoante os objetivos da pesquisa para que haja, inclusive, demarcação formal científica (YIN, 2001). Nessa perspectiva, foi composta a tabela abaixo para que sejam ilustrados quais instrumentos satisfarão cada um dos objetivos específicos da pesquisa.

<b>Objetivo específico</b>	<b>Instrumentos de Coleta de Dados</b>	<b>Questões do instrumento que subsidiarão a resposta</b>
<p><b>a)</b> Levantar o histórico do Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado desde a sua implantação, em 2008, e caracterizá-lo sob uma perspectiva pautada em critérios demográficos, sócio-econômicos e culturais.</p>	<p><b>Pesquisa documental:</b> Censos Demográficos e Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios do IBGE; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM); Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF); Sistema do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável da FECAM.</p> <p><b>Pesquisa bibliográfica:</b> Trabalhos de outros pesquisadores realizados na região.</p>	<p>Por meio dos índices apresentados e das pesquisas demográficas realizadas pelo IBGE, será possível fazer um panorama das características sócio-econômicas da região. Além disso, trabalhos de outros pesquisadores desenvolvidos no local, poderão auxiliar na compreensão de aspectos históricos, sociais e culturais dos municípios estudados.</p>
<p><b>b)</b> Verificar quais foram os projetos implantados na região pelo Ministério da Educação, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, entre os anos de 2008 e 2011, através dos dados divulgados nos Planos de Ação do PTC.</p>	<p><b>Pesquisa documental:</b> Plano de Ação do Programa Territórios da Cidadania dos anos em questão.</p>	<p>Os Planos de Ação do PTC delinham ações prioritárias para investimento no ano seguinte. Por meio deste documento, são definidas todas as aplicações orçamentárias no território, separadas por projetos. É possível comparar esses dados com o Relatório de Execução elaborado ao final do ano, para verificar os projetos que não foram implantados, ou que foram parcial ou totalmente executados.</p>
<p><b>c)</b> Avaliar as metas planejadas e realizadas nos projetos, assim como a percepção dos atores envolvidos em relação ao desenvolvimento local, frente aos pressupostos teóricos da gestão social.</p>	<p><b>Pesquisa documental:</b> Relatórios de Execução do Programa Territórios da Cidadania dos anos em questão;</p> <p><b>Entrevistas:</b> Com representantes do MEC e com membros do Colegiado Territorial do Meio Oeste Contestado.</p> <p><b>Observação.</b></p>	<p>Relatórios de execução permitem a análise dos investimentos realizados pelo MEC no território. Entrevistas possibilitam compreensão mais aprofundada da implementação ou não de determinados projetos, além de elucidar a percepção dos envolvidos quanto à efetividade das ações promovidas pelo MEC frente ao desenvolvimento local.</p>

**Tabela 3** - Objetivos específicos X Instrumentos de Pesquisa.

**Fonte:** elaborado pela autora.

### 3.4 Análise dos dados

Depois de coligir os dados inicia-se o processo de análise de interpretação dos dados (SELLTIZ et al., 1972). Dentre as técnicas de análise de dados qualitativa, destacam-se a análise de conteúdo e a análise de discurso.

Neste trabalho, para análise dos dados será utilizada a técnica de análise de conteúdo. Richardson (2008) define que essa técnica é utilizada, particularmente, em pesquisas do tipo qualitativo.

A análise de conteúdo é utilizada no tratamento de dados que visa identificar o que vem sendo dito acerca de determinado tema (VERGARA, 2005). Segundo Bardin (1977, p. 42),

a análise de conteúdo compreende: um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Bardin (1977) destaca ainda que a técnica envolve três etapas básicas: a pré-análise, que se refere à fase de organização do material coletado; a descrição analítica, que consiste na análise propriamente dita do material, envolvendo a codificação, a classificação e a categorização das informações, e o tratamento dos resultados, que é a fase em que o pesquisador interpreta os dados.

Para o trabalho de categorização, serão utilizados os “Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas”, desenvolvido por Tenório, Villela e Dias (2008), uma vez que são categorias já estabelecidas, oriundas de uma análise detalhada de bibliografia sobre o tema. Segundo os autores, a construção dessas categorias de análise foi discutida exaustivamente através de reuniões realizadas entre diversos pesquisadores e reflete um amadurecimento sobre aspectos que devem ser considerados e avaliados ao se observar processos participativos que intentem deliberação (2008, p.9).

Tomando-se como base a “definição de cidadania deliberativa, em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”, os autores

definiram as categorias e indicadores através dos quais se sugere uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos (TENÓRIO et al, 2008, p.9).

Das seis categorias elencadas pelos autores, usaremos cinco delas neste trabalho. Para análise de todas as categorias foram considerados pelos autores vinte e um indicadores, aqui reduziremos a avaliação a nove deles, como forma de viabilizar a pesquisa. O quadro abaixo resume os nove indicadores que serão utilizados nas entrevistas semi-estruturadas a serem aplicadas no Meio Oeste Contestado, e posteriormente para categorizar as respostas obtidas.

Categorias	Critérios
<b>Processo de discussão:</b> discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	<b>Qualidade da informação:</b> diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	<b>Órgãos de acompanhamento:</b> existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	<b>Relação com outros processos participativos:</b> interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
<b>Inclusão:</b> incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	<b>Abertura dos espaços de decisão:</b> processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	<b>Aceitação social, política e técnica:</b> reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
<b>Pluralismo:</b> multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	<b>Participação de diferentes atores:</b> atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
<b>Autonomia:</b> apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	<b>Origem das proposições:</b> identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
<b>Bem comum:</b> bem-estar social alcançado através da prática republicana.	<b>Objetivos alcançados:</b> relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	<b>Aprovação cidadã dos resultados:</b> avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

**Tabela 4 - Categorias qualitativas de análise.**

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de Tenório, Villela e Dias (2008).

Bardin destaca que, em uma abordagem qualitativa, a construção das categorias pode ocorrer ao longo do processo. As categorias poderão emergir ao longo do estudo, também a orientação mais específica do trabalho, os objetivos no seu sentido mais preciso, poderão ir se delineando à medida que a investigação avança (BARDIN, 1977).



#### 4 CRONOGRAMA

A previsão para o desenvolvimento da pesquisa empírica é ilustrada no cronograma a seguir:

ATIVIDADES	2012				
	Mai	Jun	Jul	Ago	Set
Qualificação da dissertação	■				
Adequação Projeto / Revisão das sugestões Banca	■	■			
Revisão Instrumentos Coleta de dados / Preparação		■			
Coleta de dados (entrevistas)		■	■		
Tabulação dos dados (entrevistas)			■	■	
Análise e interpretação dos dados				■	
Elaboração dos resultados e considerações finais				■	■
Revisão geral					■
Defesa da dissertação					■

## REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

ARRUDA, M.; BOFF, L. **Globalização**: desafios socioeconômicos, éticos e educativos: uma visão a partir do Sul. Petrópolis: Vozes, 2000.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO MEIO OESTE CATARINENSE – AMMOC. **Portal**. Online. 2012. Disponível em: < <http://www.ammoc.org.br/home/>> Acesso em: 11 abr. 2012.

AZEVEDO, S. de. **Políticas públicas**: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (et. al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BABBIE, E. **The practice of social research**. California: Wadsworth Publishing company, 1998.

BACON, K. **Além da capacitação**: desenvolvimento de líderes para o setor público. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 50, n.4, out./dez 1999.

BARBOSA, A. F. et al. **Desenvolvimento econômico e inclusão social**. In: POCHMANN, M. (Org.). Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 263-321.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 1977.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010** - Resultados do universo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 09 mai. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Série Documentos Institucionais n. 2)

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Territórios da Cidadania**: Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. SDT/MDA, 2010. Disponível em: <[http://www.cpact.embrapa.br/forum/11\\_06\\_07.pdf](http://www.cpact.embrapa.br/forum/11_06_07.pdf)> Acesso em: 10 abr. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). **Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/IICA/07/009** - Desenvolvimento Territorial. Florianópolis, 2011. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/305/Sel%C3%AAnio%20Sartori.pdf>> Acesso em: 14 mai. 2012.

BRASIL. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA. **Portal da Cidadania**. 2010. Online. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>> Acesso em: 17 mai. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social**: Caso de Inovação em Políticas Públicas ou mais um Enigma de Lampedusa? In: RIGO, A. S. et al. *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF, 2009.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2003.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Papyrus, 2001.

DEMO, P. **Estratégias de desenvolvimento**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, v. 10, n.12, dez. 1993.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. *The New Public Service: serving rather than steering*

**Public Administration Review**, v. 60. n. 6, p.549-559, 2000.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FRANÇA FILHO, G. C. **Definindo gestão social**. In: JR SILVA, J.; MASIH, R.; CANÇADO, A.; SCHOMMER, P. *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. 1 ed. Juazeiro do Norte/CE, 2008 (mimeo), p.27-36.

FISCHER, T. **Está na hora de o Estado se fortalecer**. Portal Gestão Social. 11.12.2006. Disponível em: <[http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/noticias/entrevistas/entrevista.2007-01-04.400655\\_1156](http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/noticias/entrevistas/entrevista.2007-01-04.400655_1156)>. Acesso em: 29 abr. 2012.

FURTADO, E.D.P. **Estudo sobre a Educação para a População Rural no Brasil**. In: UNESCO – Educación para La población rural en Brasil, México, Chile, Equador, Colômbia e Honduras, Santiago: UNESCO, 2004.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, S. M. da S.; SILVA JÚNIOR, J. T. **Por uma gestão social, ética e participativa: construindo alternativas para “um outro mundo possível”**. In: RIGO, A. S. et al. *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF, 2009.

HEIDEMANN, F.G. **Do sonho ao progresso às políticas de desenvolvimento**. Texto redigido para fins didáticos, UDESC, Florianópolis, 2005.

HOFLING, E. de M. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KING, S. M.; CHILTON, B. S.; ROBERTS, G. E. **Reflections on defining the public interest.** Administration & Society, 41 (8), pp. 954-978, 6 nov 2009. Disponível em: <<http://aas.sagepub.com/cgi/content/abstract/41/8/954>> Acesso em: 26 jan. 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2001.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland: Meridian Books, 1936.

LEITE, S. C. **Escola Rural: urbanização e política educacional.** São Paulo: Cortez, 1999. 120 p. (Questões da Nossa Época; v. 70)

LYNN, L. E.; GOULD, S. G. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis.** Santa Monica: Goodyear, 1980.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social.** Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MANZINI, E.J. **Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada.** In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.) Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial. Londrina:eduel, 2003. p.11-25.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MINAYO, M. C. de S.; SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

REIS, L. S. **Políticas Públicas sob a ótica do Novo Gestor**: o Public Policy Cycle de Howlett e Ramesh como Estratégia para Ação do Estado. In: ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, IX, 2010, Balneário Camboriú. III Prêmio Lice. Balneário Camboriú: Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública, 2010.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_; *et al.* **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2008.

ROESCH, S. M. A. **Projeto de estágio e de pesquisa em administração**: guias de estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. São Paulo: Atlas, 1999.

SABATIER, P. A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research**: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, vol. 6, n. 1, 1986, pp. 21-48.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **Serviços públicos e capital social**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público**. *Revista de Ciências da Administração*, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.

SCHOMMER, P. C.; FRANÇA FILHO, G. C. **Gestão Social e Aprendizagem em Comunidades de Prática**: Interações Conceituais e Possíveis Decorrências em Processos de Formação. In: SILVA JR., J. T. et al (Orgs). *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária/UFC, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: CENGAGI Learning, 2011.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder/ Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

SOUZA, C. **Estado da arte em políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta Teresa da Silva; MARQUES, Eduardo Cesar (orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

TENÓRIO, F. G. (Coord.). **Gestão social: metodologias e casos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí: Unijuí, 2002. 220p.

\_\_\_\_\_; et al. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. Anais. Curitiba: Anpad, 2008.

\_\_\_\_\_. **(Re)visitando o conceito de gestão social**. In: SILVA JR., J. T.; MÂSIH, R. T. et al (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. 248p.

\_\_\_\_\_ (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Unijuí, 2007.

\_\_\_\_\_. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social**. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

\_\_\_\_\_; SARAVIA, E. **Escorços sobre gestão pública e gestão social**. In: MARTINS, P. E. e PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Zani, F. B. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2010.

ZANI, F. B.; TENORIO, F. G. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ**. Cad. EBAPE.BR [online]. 2011, vol.9, n.3, pp. 780-802.