



**BEATRIZ MARIA MESQUITA**

**OS MODELOS *TOP-DOWN* E *BOTTOM-UP* PARA O  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA  
PARA O BRASIL**

**LAVRAS – MG**

**2018**

**BEATRIZ MARIA MESQUITA**

**OS MODELOS *TOP-DOWN* E *BOTTOM-UP* PARA O  
DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA  
PARA O BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal de  
Lavras como parte das exigências do  
curso de Administração Pública, para  
obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos  
Orientador

**LAVRAS – MG  
2018**

## AGRADECIMENTOS

Especialmente a minha mãe Eva (*in memoriam*) e meu pai Maurício por sempre ser meu maior exemplo de dedicação e pelo empenho em sua luta para me dar as melhores oportunidades possíveis de educação e por todo apoio e carinho ao longo dessa jornada.

À minha irmã Andréa pela extrema paciência e colaboração para me ajudar a superar mais essa etapa.

Ao meu melhor amigo, pai do meu filho e companheiro Leonardo, por todo o amor, carinho e compreensão e apoio durante essa caminhada.

Ao meu filho Lucca, que apesar de ainda não ter consciência disso, é a razão pela qual sigo em frente a cada dia.

Aos meus amigos e familiares, particularmente o Lucian, que esteve presente durante toda a graduação, por todo apoio e companheirismo e também por todas as discussões sobre assuntos diversos que só contribuíram para o meu crescimento e para o enriquecimento de nossos laços de amizade.

Ao professor Renato Silvério Campos, que me permitiu realizar essa pesquisa sob sua orientação por sua compreensão e paciência em todos os momentos.

À Universidade Federal de Lavras e ao Departamento de Administração e Economia, pela oportunidade por terem me concedido a oportunidade de fazer esse curso e realizar esse trabalho.

**MUITO OBRIGADA!**

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>   |           |
| 2.1.1 Campo de estudo das políticas públicas: uma contextualização.....  | 9         |
| 2.2 O Modelo <i>Top Down</i> .....   | 12        |
| 2.3 O Modelo <i>Bottom-up</i> .....  | 14        |
| 2.4 O Contexto brasileiro.....   | 19        |
| 2.5 Desenvolvimento local no Brasil.....   | 21        |
| <b>3 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>  |           |
| 3.1 Contextualização.....  | 27        |
| 3.1.2 Análise das Políticas Públicas.....  | 28        |
| 3.2 Políticas públicas brasileiras de modelo <i>Top-down</i> .....   | 31        |
| 3.2.1 Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte.....  | 32        |
| 3.2.2 Pavimentação da BR-163.....  | 36        |
| 3.3.3 Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - Transposição do Rio São Francisco..... | 43        |
| 3.3 Políticas públicas brasileiras de modelo <i>Bottom-up</i> .....  | 46        |
| 3.3.1 Territórios da Cidadania.....  | 46        |
| 3.3.2 Programa Mulheres Mil.....   | 50        |
| 3.3.3 Programa Um Milhão de Cisternas - P1MC.....  | 55        |
| <b>4 METODOLOGIA.....</b>  | <b>62</b> |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>63</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>65</b> |

### Resumo

A Administração Pública brasileira vem de um longo processo evolutivo que perpassou vários estágios e reformas, sugerindo novas estratégias de implementação e elaboração de políticas públicas. Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho é, através da análise bibliográfica dos principais estudos já publicados na área, apresentar as formas de implementação de políticas públicas dos tipos *top-down* e *bottom-up* e suas aplicações para o desenvolvimento local brasileiro. Para atingir o objetivo principal deste estudo, foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica acerca dos modelos *top-down* e *bottom-up*, além de uma análise para ambos os modelos em suas aplicações nas políticas públicas brasileiras. Os resultados das comparações dos dois modelos e as evidências nos exemplos das políticas correlatas sugerem que o desenho *bottom-up* é o que apresenta mais construtos para viabilizar e incentivar o desenvolvimento local, pois há uma considerável valorização dos agentes implementadores locais e seu poder de discricionariedade e o relacionamento entre os grupos de interesse é enfatizado e valorizado enquanto no modelo *top-down* essas variáveis são mais frágeis e de difícil percepção. Outra conclusão do estudo aponta para a importância de se entender o ciclo como um processo dinâmico e suscetível ao contexto no qual está inserido. Sugerindo que estudos sobre cada caso é que vão demonstrar qual o melhor modelo a ser adotado, não limitando ou excluindo a possibilidade de um novo arranjo para que as demandas sejam atendidas.

Palavras-Chaves: *Bottom-up*. *Top-Down*. Desenvolvimento Local.

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira deriva de um longo processo evolutivo que perpassou por vários estágios e reformas, objetivando sempre a melhoria dos serviços prestados à comunidade. Nesse sentido, Valadares *et al.* (2012) apontaram o Patrimonialismo, a Burocracia e o Gerencialismo como os três principais norteadores das reformas administrativas promovidas no país.

Ainda de acordo com estes autores, a cada nova reforma do Estado, um dos modelos supracitados se sobrepunha aos demais, apontando uma característica singular para o caso do Brasil. No entanto, apesar do destaque de um dos modelos, traços dos demais sempre foram evidentes, desenhando assim um modelo híbrido, no qual pelo menos dois deles sempre coexistiram.

Bresser-Pereira (2008) aponta que após a reforma do Estado de 1995, no Brasil, a Administração Pública passou a focar prioritariamente os resultados e não as questões jurídico-legais. A proposta de modernização do setor público foi marcada por uma remodelação da estrutura da máquina pública, sendo que a contratação dos profissionais passou a ter como critério suas competências técnicas. Ademais, houve a extinção de secretarias e cargos públicos cujos fins não eram justificáveis, além da fixação de tetos salariais do poder executivo e a atualização de processos de compras e licitações, trazendo para o foco central a administração por resultados.

Assumindo que a elaboração e a implementação de políticas públicas são elementos centrais a serem desenvolvidos no escopo de qualquer governo – seja na esfera federal, estadual ou municipal, diversos modelos foram elaborados ao longo dos anos com propósito de aprofundar cada vez mais o conhecimento da área e aperfeiçoar as técnicas de aplicação, aumentando assim o nível de confiabilidade das ações realizadas pelos governos, a abrangência da

população beneficiada e a percepção dos efeitos gerados pela gestão pública sobre os problemas cotidianos da sociedade.

Contudo, é importante considerar que dadas as dimensões continentais do Brasil, implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população, levando em conta as particularidades de cada região, tais como clima, nível de renda e cultura, ainda é um grande desafio.

Este estudo pretende analisar, portanto, os modelos adotados principalmente durante a chamada fase de implementação, que pode ser definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática.

Para que esta fase seja executada com êxito, existem principalmente dois modelos já perpetuados na academia e aplicados empiricamente há algumas décadas no Brasil. O primeiro deles é um modelo centralizador, que consolida o Estado como ator principal, sendo denominado *top-down*; o outro modelo cujo foco se enquadra nos agentes implementadores e seu poder de discricionariedade na efetivação (ou não) de políticas públicas e, por esta razão, é chamado *bottom-up*.

Portanto, é razoável inferir que a escolha de qual mecanismo (modelo) utilizar, influencia diretamente o processo de construção e deliberação sobre a matéria da política pública.

Diversos autores, tais como Pressman e Wildavski (1973), Van Meter e Van Horn (1975), Bardach (1977), Sabatier e MazManian (1980), entre outros se debruçaram em análises sobre o modelo *top-down* ao passo que Lipsky (1980), Elmore (1980), Hjern e Porter (1981), Hjern e Hull (1982), Moody e Musheno (2003), dentre outros, publicaram estudos sobre o modelo *bottom-up*. Consequentemente, estes trabalhos científicos evidenciaram questões limitantes e contribuições significativas para ambos os modelos.

Ainda sobre este aspecto, Baptista e Rezende (2011) e Hogwood e Gunn (1984) ressaltam a importância de um processo de intensa negociação, em

que é possível identificar onde se sustentam os pactos estabelecidos, [...] quem são os atores que a apoiam, o que cada um dos grupos disputa e seus interesses.

Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho é descrever, por meio da análise bibliográfica dos principais estudos já publicados na área, as formas de implementação de políticas públicas do tipo *top-down* e *bottom-up* no desenvolvimento local brasileiro, com a intenção de levantar evidências sobre as melhores formas de implantação destas políticas, na fase de implementação.

Para atingir o objetivo principal deste estudo, foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica acerca dos modelos *top-down* e *bottom-up*, além de uma análise para ambos os modelos em suas aplicações nas políticas públicas brasileiras.

Cabe ressaltar que as análises aqui apresentadas consideraram como marco cronológico a redemocratização do país e a vigência da Constituição Federal de 1988, partindo da década de 1990 – período mencionado por autores como Brandt (2010), Dias (2013) e Pires e Gomide (2016) – quando se notam as primeiras experiências de desenvolvimento local no Brasil (e no mundo, com o advento da globalização), a abertura para a criação de novos municípios e a delegação de poderes da União aos estados.

Por fim, cabe notar que o estudo em tela está dividido em quatro seções além dessa introdução. A segunda seção aborda um breve contexto histórico, a conceituação de política pública e os principais modelos já criados para estudá-la, define e discute os principais conceitos teóricos e autores sobre o modelo *top-down* e suas contribuições, apresenta os principais autores e conceitos sobre o modelo *bottom-up* e finalmente, aborda o conceito de desenvolvimento local. Como um modo de facilitar a leitura e tornar o trabalho mais didático, é importante salientar que houve uma inversão na ordem normativa de sua construção, onde os resultados e discussões estão na terceira sessão, descritos

anteriormente à metodologia que se encontra na quarta sessão. E, por fim, a quinta seção contém as considerações finais

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Campo de estudo das políticas públicas: uma contextualização**

Tude (2015) destaca que no século XX o Estado passa a deliberar sobre uma nova e importante função que lhe é imputada: a promoção do bem-estar social. Função cujo objetivo é que o Estado aja diferenciada e mais diretamente, dando soluções mais concretas e condizentes aos problemas cotidianos da sociedade e na qual o resultado esperado é a produção de Políticas Públicas capazes de atender a tais especificidades.

Este autor afirma ainda que as Políticas Públicas surgem, como área de conhecimento e disciplina acadêmica, em meados do século XX, nos Estados Unidos.

Seguindo o mesmo raciocínio de Tude (2015), Souza (2006) pondera que nos EUA, ao contrário do que ocorreu na Europa, a temática de Políticas Públicas enfatiza os estudos acadêmicos nas ações executadas pelos governos, não as relacionando com as teorias do papel do Estado.

Baptista e Rezende (2011) complementam o contexto de surgimento de estudos sobre a elaboração do processo político e a identificação de fases distintas acontecendo entre os séculos XIX e XX, como uma forma de buscar a racionalização do Estado e da política pública paralelamente “ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política”.

Endossando a discussão, estas autoras apresentam o argumento de Parsons (1995) de que, por meio de instrumentos legais, se pretendia identificar problemas, antecipar políticas e prever comportamentos sociais, a fim de auxiliar os governos na resolução de problemas propondo políticas com embasamento em dados teóricos e conhecimento científico.

De acordo com Baptista e Rezende (2011) o sociólogo Harold Lasswell é apontado por diversos autores como um dos primeiros estudiosos a amparar a

consolidação teórica deste campo de análise e da divisão por fases. Além disso, Baptista e Rezende (2011) ressaltam que nos anos de 1930/40 Lasswell unificou várias áreas de conhecimento (sociologia, psicologia, administração, ciência política e outras) sob uma mesma abordagem para estudar os problemas públicos e a política. Souza (2006) reforça tal argumento ao afirmar que “a área de políticas públicas contou com quatro grandes ‘pais’ fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton”.

Baptista e Rezende (2011) sustentam que Lasswell fez sua maior contribuição propondo uma divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete passos a serem feitos pela esfera governamental, a saber: 1) informação, 2) promoção, 3) prescrição, 4) invocação, 5) aplicação, 6) término e 7) avaliação.

Citado por Baptista e Rezende (2011) - ainda na década de 1950 - como o primeiro e maior crítico ao modelo de Lasswell, Lindblom considerou que o modelo usou de racionalidade excessiva ao tratar a construção da política como um processo de etapas claramente divididas e inalteráveis, delineada como algo puramente funcional e administrativo. A proposta de Lindblom descrita por Baptista e Rezende (2011) é uma análise que considera a interação e o poder entre as fases, destacando a complexidade e interatividade do processo político e decisório, não sendo possível determinar início ou fim.

Como o campo de estudo das políticas públicas é altamente dinâmico, surgiram diversas críticas ao modelo primordial, proposto por Lasswell, dentre as quais, cabe mencionar a análise de Gary Brewer, de 1974, citada por Baptista e Rezende (2011). Tal análise cogita a não-linearidade e a impossibilidade de desenhar um ciclo bem definido e sugere a possibilidade de haver alterações no decorrer de todo o processo de construção e implementação.

Assim como Brewer, vários outros estudiosos usaram as etapas propostas por Lasswell para construir novos conteúdos, sugerindo novos

modelos, acrescentando suas contribuições. Porém, todos os autores e críticas convergem em uma mesma ideia e não há um formato pré-estabelecido: o ciclo da política pública não poderia ser reproduzido como “um mecanismo operativo perfeito, mas sim um processo com inúmeros momentos de reformulação” (BAPTISTA; REZENDE, 2011)

Ainda no estudo de Baptista e Rezende (2011), as autoras citam um modelo mais recente, proposto por Howlett e Ramesh nos anos 1990, no qual as fases do processo da política pública são sintetizadas em cinco etapas, por elas denominadas “*Improved model*” e que consistem em: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste contexto, o modelo de Howlett e Ramesh sustenta o argumento da criação de políticas públicas a partir da percepção de um problema, passando pelas cinco etapas acima citadas, sendo que no fim da quinta fase, dar-se-ia início a um novo processo.

De fato, até os dias atuais, o modelo de Howlett e Ramesh (1990) figura como o mais divulgado e trabalhado nos estudos sobre políticas públicas. Veja os detalhes na Figura 1.

**Figura 1 – O Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh**



Fonte: Adaptado de HOWLETT e RAMESH (1995).

Baptista e Rezende (2011) ponderam que a ideia de ciclo, é bastante disseminada nos estudos recentes de política, por permitir a análise por fases ou momentos determinados, permanecendo como referência no debate acadêmico, apesar das críticas acerca do caráter funcionalista, da racionalidade exagerada e do pressuposto de controle sobre todo o processo político.

Adicionalmente, estas autoras afirmam que os estudos e críticas sobre o modelo do ciclo da política concordam que uma de suas mais louváveis ideias é a da observação da construção de uma política como algo não-estranho, com um processo construtivo que evidencia diferentes momentos, ressaltando a importância de entender peculiaridades de cada um destes momentos, viabilizando mais intervenções e maior conhecimento sobre o processo político.

Hogwood e Gunn (1984) *apud* Baptista e Rezende (2011) destacam a importância de um processo intenso de negociação no qual é possível identificar os atores envolvidos, os pactos estabelecidos, e os interesses das disputas pelos grupos.

## **2.2 O Modelo *Top Down***

Lima e D'Ascenzi (2013) apontam para a existência de duas abordagens hegemônicas na literatura sobre a implementação de políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*.

Conforme Elmore, 1996 *apud* Lima e D'Ascenzi (2013) o modelo *top-down* - ou desenho prospectivo - é o modelo que analisa as normas de estruturação e o processo de formulação, enfatizando uma separação clara entre a fase da tomada de decisão e sua operacionalização, com arenas e atores diferentes em cada etapa.

Neste contexto, cabe notar que Faria (2005) chamou a atenção para o fato de que, nos primórdios, pressupunha-se que os resultados obtidos na

avaliação seriam assumidos pelos tomadores de decisão automaticamente para prover melhorias nas políticas e programas, restringindo assim a avaliação ao uso meramente instrumental.

O modelo *top-down*, de acordo com Baptista e Rezende (2011), tem como uma de suas premissas básicas que a fase administrativa da política pública é a implementação, e é totalmente desvinculada da fase política, tendo os formuladores - que se situam no topo das organizações, como atores centrais - o controle decisivo em suas mãos.

Baptista e Rezende (2011) corroboram esta afirmação ao pontuar que a divisão de responsabilidades é feita por uma organização central responsável pelo controle dos fatores políticos, técnicos e organizacionais.

Complementando o raciocínio sobre a fase da formulação no modelo *top-down*, Silva e Melo (2000) destacam que o desenvolvimento desta etapa seria demarcado por decisões baseadas em política, enquanto que a implementação caberia apenas à prática administrativa, concretizando as metas previamente definidas pelos formuladores (SILVA E MELO, 2000).

No que tange aos aspectos negativos, Elmore (1996) *apud* Lima e D'Ascenzi (2013) afirma que o desenho prospectivo, também denominado modelo *top-down*, apresenta grande falha ao supor que “os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação” (ELMORE, 1996, p. 254).

Ainda com relação às políticas públicas, Baptista e Rezende (2011) afirmam que há uma divisão do trabalho, dando aos que estão nos níveis centrais do poder controle sobre a elaboração e da implantação de políticas públicas, restando aos níveis mais distantes do centro colocar em prática as ideias dos que estão no comando. Esta metodologia produz consequências diretas: a capitalização dos bônus pelos acertos, por parte dos gestores, além da possibilidade de os gestores distribuírem os ônus dos erros entre os executores,

considerando-os desvios de rota cometidos por aqueles que não foram capazes de executar localmente a política da maneira exata como foi elaborada, deixando assim os setores da sociedade sem a solução para muitos de seus problemas.

Em estudos empíricos o padrão observado é muito diferente do idealizado pelo modelo e afirmam que “ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação [...], recursos limitados e informação escassa” (SILVA & MELO, 2000, p. 9). Ou seja, investigações criteriosas revelam que o ambiente de atuação dos formuladores de políticas públicas é carregado de incertezas, contestando as teorias do modelo *top-down* de que o ambiente é totalmente controlável.

Em linhas gerais, as críticas a respeito da abordagem *top-down* estão relacionadas ao fato de que a participação de atores sociais é quase inexistente em quaisquer das fases (seja na formulação dos projetos, seja na escolha dos instrumentos, ou na implementação das políticas inovadoras).

Por fim, cabe notar que Faria (2005), cita os trabalhos de Pressman e Wildavsky, 1973 e de Lipsky, 1980, e ressalta também que, com a crítica ao modelo de desenho hierárquico e a percepção das limitações da metodologia *top-down*, a atenção dos estudiosos se voltou para os agentes implementadores, também chamados de “*street level bureaucracy*” - ou burocratas de nível de rua - observando que estes eram dotados de muito mais autonomia do que propunham os modelos tradicionais de planejamento, dando espaço para a construção de um novo paradigma, o modelo *bottom-up*.

### **2.3 O Modelo *Bottom-up***

A crítica à visão racionalista do modelo *top-down*, constituiu outro enfoque para a análise da fase de implementação das políticas públicas, denominado *bottom-up*.

Baptista e Rezende (2011) se referem ao *bottom-up* como o modelo no qual a política será definida no seu nível concreto de execução e não no topo da pirâmide administrativa. Partindo da ideia de que os conflitos entre os diversos atores produzem redes de decisões ainda na fase da implementação, desconsiderando as estruturas pré-existentes como fator determinante ao processo de elaboração.

Adicionalmente, Faria (2005) enfatiza que a popularização das metodologias participativas de avaliação somada ao crescente reconhecimento (e propaganda) da avaliação como instrumento de “empoderamento” dos beneficiários, suas carências (no sentido de necessidades) e suas perspectivas (em relação ao governo) passaram a ser sistematicamente consideradas no processo de avaliação. Ademais, com a renomeação dos beneficiários na reforma gerencialista do Estado, estes passaram a ser os “clientes” e, portanto, a preocupação com sua satisfação aumentou. Em outras palavras, a ênfase nos resultados viria a sacramentar a ênfase nos beneficiários.

Assim, surge a necessidade em substituir a abordagem *top-down* por ações de modelo *bottom-up*, no qual as ações acontecem da base para o topo, sendo possível avaliar todas as fases do processo e corrigir as eventuais falhas com maior precisão, evitando lapsos geradores de ineficiência das ações.

Ramos e Schabbach (2012) sustentam que com o advento do movimento do *New Public Management*, na década de 1990, a abordagem *bottom-up* foi gradativamente sendo inserida como uma forma de melhorar a eficiência e a produtividade, além de propiciar a ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos.

A proximidade entre os governos locais e a população, teoricamente os capacita para tomar decisões mais próximas aos anseios da sociedade. Ou seja, um modelo de análise e implementação que acontece da base para o topo consegue ponderar peculiaridades dos mais variados tipos (cultural, geográfica,

climática, etc.) das regiões e municípios que poderiam ser limitantes ao sucesso de aplicação se instituídos do topo para a base, além de desenhar ações de promoção do bem-estar social que atendam às demandas dos cidadãos de forma adaptada à sua realidade e não apenas uma reprodução mimética de algo que não condiz em seu contexto social e desvinculada da ideia do desenvolvimento local (Biderman, 2005).

Esta mesma visão é encontrada no trabalho de Tapia (2005), no qual o modelo *bottom-up* é nomeado como modelo endógeno:

O modelo endógeno de desenvolvimento garantiria a autonomia do processo de mudança do sistema econômico local, para a qual teria centralidade à ação estratégica dos atores sociais locais, isto é, sua capacidade de controlar e internalizar o conhecimento e as informações externas - variáveis-chaves que afetam o desenvolvimento (TAPIA, 2005, p 03).

Baptista e Rezende (2011) ressaltam ainda que, ao contrário do que foi idealizado pelo enfoque *top-down*, para o modelo *bottom-up*, não há um controle perfeito e absoluto sobre todo o processo de elaboração da política, condicionando o momento da implementação; demonstrando assim que a implementação resulta do relacionamento da política com o seu meio e com os atores envolvidos em seu processo. Além disso, os autores chamam atenção para o fato de que algumas decisões que deveriam pertencer ao campo da formulação acabam se concretizando apenas na fase de implementação, dando a devida importância aos conflitos que podem ocorrer e que suas soluções apenas serão palpáveis no ato da implementação. Por conseguinte, o desenho inicialmente proposto na fase de elaboração pode sofrer inúmeras modificações ao ser implementado.

Porém, para que o modelo *bottom-up* seja implementado com êxito, algumas premissas precisam ser atendidas, dentre as quais vale destacar o quesito capacitação técnica: para que a implementação funcione efetivamente, os atores envolvidos devem ter capacidade técnica de analisar e corrigir quaisquer falhas durante o processo e produzir resultados mais eficientes.

Acerca dessa questão, Tapia (2005) afirma que a ausência de mecanismos adequados para monitorar todas as fases do processo de execução de políticas públicas tem como consequências dificuldades na fase de implementação, além do descumprimento dos objetivos definidos pelos parceiros sociais.

Ainda de acordo com Tapia (2005), existem organizações de extrema importância para o processo de construção do desenvolvimento local, tais como as instituições que intermedeiam as relações entre Estado e mercado, já que por meio de suas redes de conhecimentos externos e de suas competências específicas, elas atuam no sentido de viabilizar sobre bases coerentes (e com capacidade de realização) o equilíbrio entre a oferta e a demanda.

Lima e D'Ascenzi (2013) abordam ainda, conforme proposto nos estudos de Elmore (1996), o questionamento a respeito do controle que os formuladores deteriam sobre a implementação e de que a definição exata dos resultados, das diretrizes e das responsabilidades aumentariam as chances de uma execução mais precisa da política, enfatizando que os implementadores possuem discricionariedade e que ela pode ser até desejável, visto que esses atores têm maior proximidade com as situações locais e podem usá-la para promover adaptações no plano original, que condizem com a realidade local.

Tal como para a abordagem *top-down*, Lima e D'Ascenzi (2013) apresentam o trabalho de Elmore nomeando o modelo *bottom-up* como desenho retrospectivo, e cujo foco está centrado nos atores dos níveis responsáveis pela implementação e no poder de discricionariedade que lhes é imputado e que pode determinar o sucesso ou não na implementação de uma política pública. A

condicionalidade desse sucesso está relacionada à capacidade de influência que os atores têm sobre o comportamento dos demais atores em outros níveis e também da habilidade do setor público, através de suas organizações, de induzir o papel do setor privado.

Diante disso, estes autores ressaltam ainda outro elemento importante para compreender o modelo *bottom-up* e para tanto, discorrem sobre as ideias apresentadas por Lipsky em 1980, e o que ele chamou de burocratas de nível de rua: que podem ser definidos como os atores que, no decorrer de suas tarefas, interagem diretamente com os cidadãos e cujo poder discricionário na execução de seu trabalho é bastante relevante. Outra importante questão citada por Lima e D’Ascenzi (2013), diz respeito a como essas decisões podem influir diretamente na concretização ou não da política, indicando que são os burocratas de nível de rua que “fazem” a política pública acontecer.

Finalmente, tem-se como grande crítica apresentada ao modelo *bottom-up*, o estudo de Matland (1995) *apud* Lima e D’Ascenzi (2013) o qual destaca que apesar de se apresentar como um diferencial, a ênfase no papel dos burocratas de nível de rua também pode ter impacto negativo sobre ele, por essa discricionariedade poder ser exercida de modo bastante subjetivo, pretendendo favorecer tanto os formuladores quanto seus grupos de apoio, distorcendo assim o que deveria ser um princípio de universalização e reconhecimento de demandas.

Corroborando esta afirmação, Lima e D’Ascenzi (2013, p 105) sublinham que “a capacidade de determinação atribuída a eles [os burocratas] no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação”.

## 2.4 O contexto brasileiro

Os estudos de Políticas Públicas estão difundidos em diversos países e são de grande valia para o planejamento das ações dos governos, seja em nível municipal, estadual ou federal, das empresas e até mesmo dos cidadãos comuns (TUDE, 2015).

A realidade da Administração Pública brasileira é de grande centralização de poder e decisão na esfera federal, tendo como escopo principal, programas e políticas públicas pautados no modelo de implementação *top-down*. Modelo este replicado dos EUA, que segundo Ramos e Schabbach (2012), vigorou neste país até o final da década de 1980 e foi perpetuado em outros países nas décadas seguintes.

Dias (2013) argumenta que, pelo fato de o Estado brasileiro vir de um contexto no qual, em consequência das reformas administrativas, a esfera federal apresenta característica cada vez mais centralizadora das atividades de planejamento e de formulação de políticas públicas, restando aos governos municipais apenas a implementação. Como consequência, são geradas grandes dificuldades para se aplicar/implementar o pensamento do “agir local” e descentralizar ações e atividades. Este autor assinala ainda que somente a partir da década de 1990, com a última reforma do Estado, em 1995, houve uma mudança de modelo de intervenção, passando o foco do Estado (Estadocêntrico) para a sociedade (sociocêntrico).

É esse o ambiente propício ao surgimento dos novos arranjos e relações entre Estado e sociedade civil em diferentes países da América Latina, dentre os quais o Brasil, em busca de soluções para os problemas de desenvolvimento.

Levando em consideração a ineficiência da máquina pública que Ramos e Schabbach (2012) afirmam ser fomentada por fatores como a crise fiscal, o fim do processo inflacionário que reduziu as receitas financeiras dos governos e

expôs os problemas das finanças públicas, além de novos arranjos e atores interagindo nas exigências em relação a atuação do Estado, Vieira, Albert e Bagolin (2007), ressaltam que devido as dimensões continentais do país e o alto grau de centralização (e dependência dos entes federativos) no governo federal, é possível notar uma ruptura considerável entre as fases de formulação e a implementação das ações dirigidas aos entes federativos de esferas subjacentes, além de grandes dificuldades em fiscalizar e avaliar a execução dos programas e articular todos os atores envolvidos, reforçando a inerente característica do modelo *top-down* de hierarquização da administração pública e má utilização dos gastos públicos.

Constata-se aqui, que a preferência do governo federal em utilizar a abordagem *top-down* vem de um complexo contexto histórico no qual a comunidade acadêmica na área de análise de políticas públicas, sociologia e ciência política sempre priorizaram o foco nos processos decisórios nas análises, em detrimento de estudo dos processos de implementação e avaliação. (RAMOS e SCHABBACH, 2012). Dias (2013) destaca que a “gerencialização” das políticas públicas deriva de uma instrumentalização ocorrida na reforma do Estado em 1995.

Conforme Brandt (2010) enfatiza, o país só passou a discutir com maior significância a descentralização de poderes e responsabilidades após a redemocratização em 1988:

Um dos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988 foi a elevação dos Municípios à categoria de entes federativos, atribuindo-lhes ampla autonomia política, financeira e administrativa. Ao mesmo tempo, a nova Carta alterou as normas para a sua emancipação o que, entre outros fatores, propiciou excepcional

incremento do número de municípios no país entre 1988 e 1996 (Brandt, 2010, p. 59).

Corroborando com o estudo de Brandt (2010), o trabalho de Pires e Gomide (2016) ressalta que o aumento nas exigências das capacidades de ação do Estado brasileiro ocorreu a partir do restabelecimento das instituições democráticas e de sua modernização, ensejando profissionalização da administração pública e estudos sobre a atuação dos agentes de implementação.

## **2.5 Desenvolvimento local no Brasil**

Antes de falar sobre o desenvolvimento local e suas aplicações no Brasil, é preciso pontuar dois conceitos frequentemente confundidos, mas que apresentam definições bastante diferentes e que são de extrema importância para a compreensão do desenvolvimento local, a saber: crescimento e desenvolvimento econômico.

Conforme Bresser-Pereira (2008) o histórico desses dois conceitos está intimamente ligado em todo o processo de desenvolvimento das Ciências Econômicas, desde os primeiros estudos realizados por Schumpeter que tentou separá-los. Porém segundo Oliveira (2002), eles passam a ser discutidos separadamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando o conceito de desenvolvimento toma novas proporções e ganha destaque no cenário global.

Bresser-Pereira (2008) menciona que a definição de crescimento econômico está relacionada ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB); o PIB é calculado por meio da soma de todos os produtos e serviços finais de uma região, ou país, em um determinado período. Nesse sentido, quanto maior a produção, mais elevado será o crescimento do local em questão.

Corroborando a afirmativa anterior, Siedenberg (2006) *apud* Vieira, Albert e Bagolin (2007) estabelece que o crescimento advém de um caráter essencialmente quantitativo, tendo como variáveis de medida o aumento em dimensão, volume e/ou quantidade.

Já Vasconcellos (2006), resume o conceito de crescimento econômico como aumento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo. No entanto, o autor adverte que:

O fato de o país estar aumentando sua renda real *per capita* não necessariamente significa que está tendo uma melhoria do seu padrão de vida. O conceito de crescimento econômico capta apenas o crescimento da renda *per capita*. Um país está realmente melhorando seu nível de desenvolvimento econômico e social se, juntamente com o aumento da renda *per capita*, estiver também melhorando os indicadores sociais (pobreza, desemprego, meio ambiente, moradia etc.). (Vasconcellos, 2006, p 190).

Da mesma forma, para Vieira, Albert e Bagolin (2007), se o crescimento econômico se apresentar como resultante de mudanças estruturais na economia e melhoria dos indicadores sociais e econômicos, ele se encaixa no conceito do desenvolvimento econômico.

Sendo assim, com o passar do tempo, os estudos sobre desenvolvimento econômico e social vão adquirir um caráter mais qualitativo e abarcar variáveis de cunho social. O tema desenvolvimento toma mais profundidade ao englobar a melhoria na qualidade de vida da sociedade.

Atualmente, o indicador mais utilizado para mensurar o desenvolvimento de regiões e países e compará-las é o Índice de

Desenvolvimento Humano (IDH); tal índice varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor é o desempenho de um país/região nesse setor.

Siedenberg (2006) interpreta que, de um processo de transformações sociais e econômicas ocorridas em uma determinada região, o desenvolvimento econômico é um resultado esperado – abrangendo diversos atores e suas inter-relações e suas expectativas enquanto indivíduos e também enquanto membros de grupos sociais, configurando um sistema de interações e abordagens complexo.

Para concluir a definição do conceito de desenvolvimento econômico, Vieira, Albert e Bagolin (2007) afirmam que o desenvolvimento pode ser analisado pela amplitude de seus efeitos na sociedade penetrando em estruturas política, econômica e social, e englobando estudos estratégicos com finalidade de aumentar a qualidade de vida da comunidade.

Para compreender a ideia de desenvolvimento local, é importante apresentar o argumento de Muls (2008): este autor defende que a falência dos tradicionais modelos de desenvolvimento (fundamentados pela crença em um Mercado que se autorregule para o ótimo econômico e em um Estado nacional como principal agente promotor do desenvolvimento) abriu espaço para o surgimento de novas configurações capazes de mobilizar atores locais, formar redes institucionais e ensejar a cooperação de empresas em nível local. Esses novos mecanismos proporcionam inserção produtiva e redução das desigualdades sociais aos territórios de maneira inovadora.

Para uma compreensão de contexto brasileiro, ao observar dados internacionais, há indicação de diferenças bastante amplas de renda entre os países em desenvolvimento, exemplificando que o nível de renda da América Latina é comparável ao nível norte americano do século passado. E que, ainda assim, dentro desses países – classificados como “em desenvolvimento”, a má distribuição de renda é marcante em suas sociedades “com uma pequena parcela

da população vivendo realmente muito bem, e a maioria com rendas bem abaixo do nível de renda médio” (VASCONCELLOS, 2006).

O crescimento da relevância da temática do desenvolvimento local e das políticas descentralizadas no Brasil ocorreu a partir dos anos 1990, sustentado pelo contexto europeu, que buscava reforçar “programas de descentralização para as regiões, do acirramento da competição entre elas e das próprias dificuldades de sistemas econômicos locais” (TAPIA, 2005).

Portanto, a dinâmica do sistema econômico local e sua transformação dependeriam tanto das especificidades locais quanto das estruturas de governança, assim como da capacidade das elites locais que controlam as variáveis-chaves que afetam o desenvolvimento.

Tendo como referência esse contexto, diversos estudos se estruturaram no sentido de explicar por que alguns países crescem em termos econômicos, mas isso não se reflete em termos de melhorias nas condições de vida de sua população, isto é, não há desenvolvimento social e econômico.

Baseando-se no resultado das pesquisas desenvolvidas até meados de 1990, cuja abordagem era a discussão sobre o caráter autorregulador do mercado e a necessidade de uma intervenção estatal, Muls (2008) enfatiza em seus estudos a necessidade de se construir uma abordagem sistêmica, que considere as instituições como variáveis para o desenvolvimento.

O autor aborda ainda o confronto entre as esferas de poder como uma das consequências da crise do papel do Estado, colocando em lados distintos a função de regulador e a de gerador de bem-estar social. Embora dualística, Muls (2008) afirma que a situação provoca, em vários países, uma significativa transformação nas relações entre o poder público central e os poderes de atuação local.

Tapia (2005) complementa tal raciocínio ao estipular na nova modalidade descentralizada de política de desenvolvimento, dois princípios

fundamentais: 1) a conotação do local como unidade de desenvolvimento socioeconômico, e 2) a predileção por adotar estratégias do tipo *bottom-up*, que estimulem a participação dos atores pertencentes ao local de ação da política.

Nesse contexto, Muls (2008) ressalta a importância de incluir a sociedade como mais um ator que atua juntamente ao Estado e ao mercado na construção de uma teoria do desenvolvimento que observe o histórico econômico e as possibilidades de diversificação das nações.

Como apontado no estudo de Tapia (2005), políticas formuladas no modelo *bottom-up* podem ser consideradas um instrumento seletivo de política de desenvolvimento local, baseado num conjunto de compromissos negociados entre os atores sociais públicos e privados, envolvidos no processo. Teoricamente, essa reestruturação partindo do local, possibilita uma modernização do tecido econômico regional.

Kuyumjian, Souza e Sant'anna (2014) entendem o desenvolvimento local como a capacidade que um grupo de pessoas tem de compreender as potencialidades de sua região e, através delas, promover qualidade de vida por meio do acesso a serviços básicos como saúde, educação e saneamento básico, além de um melhor desempenho em indicadores sociais, como por exemplo a redução da pobreza.

Reforçando a questão, Buarque (1999), explana que o desenvolvimento local está relacionado a uma transformação endógena, que ocorre em pequenas unidades territoriais com a capacidade de acarretar aumento do bem-estar público e dinamismo econômico. O autor reforça ainda o argumento de que para que as bases econômicas e a organização social de fato absorvam as transformações de forma consistente e sustentável, o processo deve ser balizado pelo esforço em explorar as capacidades e potencialidades locais, além de elevar a competitividade econômica e prover novos níveis de oportunidades sociais, garantindo aumento de rendas e riquezas e conservando os recursos naturais.

Por fim, é importante destacar o papel do território como agente de mudanças. Neste aspecto Muls (2008) destaca que os territórios “são um construto socioeconômico e institucional” e que a interiorização de seu papel significa dizer que os arranjos institucionais e as transformações que ocorrem são de responsabilidade das instituições e organizações locais, e seus resultados são específicos de seu contexto e trajetória local.

Uma vez discriminados os principais conceitos que estruturam a discussão sobre o desenvolvimento local na academia, é preciso considerar o fato que tanto as instituições formais como as redes e regras informais permeiam a construção e a realização da atividade econômica e que ambos os polos precisam de sinergia e articulação entre si para que haja um desenvolvimento endógeno dinâmico (MULS, 2008).

### **3 Resultados e discussão**

#### **3.1 Contextualização**

Conforme dissertado ao longo do referencial teórico, o cenário no Brasil a partir da década de 1990 refletia uma intensa centralização de poder e decisão na esfera federal além de uma forte hierarquização da administração pública, concentrando um grande esforço do Estado em manter sob sua tutela decisões acerca do desenho e implementação das políticas públicas no país.

Passado o período ditatorial, com a redemocratização do país e a estabilização da moeda, o Brasil passa a integrar – assim como outros países da América Latina – um grupo de países focado em crescimento e desenvolvimento econômico. Tendo por base econômica mais atuante a agricultura, a pecuária e a indústria de transformação, e considerando suas dimensões territoriais muito extensas, no Brasil tornou-se essencial o direcionamento e o investimento do governo federal em políticas de infraestrutura e modernização do Estado como estratégia para obter competitividade em âmbito internacional (Bresser-Pereira, 2008).

A extensão do território brasileiro tem sido uma questão conflituosa que permeia as discussões sobre políticas públicas, pois ao mesmo tempo apresenta que um grande potencial de desenvolvimento produtivo e industrial, um mesmo escopo de ações estatais pode não surtir os efeitos esperados para diferentes regiões, quando se pondera variáveis como clima, geografia, cultura, religiosidade, etc.

No intuito de relacionar os modelos de implementação *top-down* e *bottom-up* com o desenvolvimento local, esta pesquisa apresenta exemplos emblemáticos de políticas brasileiras cuja implementação gerou discussões tanto na academia quanto na sociedade em relação ao impacto ambiental, à

proteção das comunidades ribeirinhas e ao alto valor de investimento nas obras, além de grande destaque nas mídias comunicativas.

### **3.1.2 Análise das Políticas Públicas**

Cabe destacar que os três exemplos de Programas/Políticas Públicas descritos no tópico 3.2 apresentam características marcantes em seu escopo de forma que todos se encontram categorizados dentro do modelo *top-down*. A seguir, são apresentados tais atributos, fatores limitantes e vantagens inerentes ao modelo e que são observados nos exemplos. Endossando o argumento de Dias (2013) de que, após a reforma do Estado em 1995, houve um movimento de Gerencialização da avaliação das políticas públicas.

As três obras estão contidas no PAC e servem de alavanca para o crescimento do país. São empreendimentos que tiveram início há vários anos e até hoje sofrem intervenções e paralisações: a construção da UHE Belo Monte data de 1980, a pavimentação da BR-163, é de 1976 e a transposição do Rio São Francisco tem registros de estudos desde o império (1847), sendo seu projeto efetivado em 2007, todos estes projetos foram desenvolvidos pelo governo central.

Conforme será apresentado nas sessões seguintes, há registro de vários conflitos sobre a execução das obras em todos os casos, por se tratar de grandes empreendimentos cujos impactos negativos afetam significativamente a vida de milhares de pessoas e o meio-ambiente nas suas áreas implantação e entorno (MAGALHÃES; MARIN; E CASTRO, 2009). Apesar de a população protestar, essas obras não são paralisadas ou revistas para atender aos anseios da sociedade e aqui vemos mais uma característica marcante do modelo *top-down* que Faria (2005) corrobora dissertando que a hierarquização da administração pública, dá aos agentes formuladores uma prerrogativa de poder total sobre o processo de implementação, desconsiderando a relevância dos burocratas do

nível de rua (*street level bureaucracy*) e outros atores de base envolvidos no processo.

Estas obras quando analisadas do ponto de vista macro, são extremamente importantes para o crescimento econômico do país, visto que seus objetivos principais são ampliar a matriz energética do Brasil, expandir a fronteira agrícola nacional pela Amazônia e elevar o crescimento da região Nordeste por meio do abastecimento satisfatório de água para a região. Mas, apesar de seus escopos grandiosos, esses empreendimentos não visam diretamente aumentar a qualidade de vida e o bem-estar da sociedade e o setor industrial mostra mais uma vez a sua força em detrimento das comunidades impactadas. A característica *top-down* observada aqui é descrita nos trabalhos de Elmore (1996) e Ramos e Schabbach (2012), enfatizando uma separação clara entre a fase da tomada de decisão e sua operacionalização, com arenas e atores diferentes em cada etapa, além do distanciamento entre os formuladores e os beneficiários das políticas em questão.

Embora apresente muitas falhas e fatores limitantes, o modelo *top-down* se mostra vantajoso em políticas cujo desenho é de abrangência nacional e cujo direcionamento é o crescimento do país, de modo mais generalista. Os exemplos apresentados, se corrigidos os lapsos, serão instrumentos de elevação do grau de infraestrutura e renda do país, incremento na malha viária e sustentação da matriz energética. São projetos complexos e que demandam altos recursos dos cofres públicos e, por isso, devem ser executados de maneira a otimizar os gastos e ganhos de maneira geral.

Já as amostras descritas no item 3.3, se caracterizam dentro do modelo *bottom-up* e apresentam conceitos na elaboração de seu desenho para que se possa assim classificá-las.

Os três programas apresentados demonstram empiricamente o que Biderman (2005) diz sobre a proximidade entre os governos locais e a população e sua capacidade de tomar decisões mais próximas aos anseios da sociedade: as cisternas construídas pelo P1MC atendem a população mais frágil e mais afetada pelas secas no Nordeste, os cursos ofertados pelo Programa Mulheres Mil capacita as beneficiárias para as vagas que o mercado local demanda e o Programa Territórios da Cidadania age como integrador de ações na promoção e desenvolvimento dos agricultores familiares, dando força a essa classe para confrontar os grandes empresários do agronegócio.

Além disso, Lima e D'Ascenzi (2013) apontam que os burocratas de nível de rua (*street level bureaucracy*) têm sua importância devidamente reconhecida e valorizada, estimulando assim o uso de sua discricionariedade para a positiva execução das ações da política pública.

O modelo *bottom-up* se apresenta como inovador ao valorizar os atores sociais envolvidos, e ressaltar a importância da negociação no processo construtivo de políticas públicas. Porém, há também fatores limitantes, principalmente no que tange à prática do coronelismo e à falta de disseminação das informações corretas à população, além de ter recursos mais limitados, visto que a iniciativa parte de ações locais e nem sempre é amparada por órgãos superiores competentes e engajados aos temas.

Sabendo que o objetivo principal deste estudo é analisar o desenvolvimento local a partir da perspectiva dos modelos de implementação, ao comparar os dois modelos e os exemplos de aplicação no Brasil, o desenho *bottom-up* é o que apresenta mais construtos para viabilizar e incentivar o desenvolvimento local, pois há uma considerável descentralização do poder central para os burocratas de nível de rua (*street level bureaucracy*), um alto grau de participação social e o relacionamento entre os grupos de interesse são

ênfatizados e valorizados, enquanto que no modelo *top-down* essas variáveis não são destacadas.

Outra particularidade atribuída ao modelo *bottom-up* que deve ser destacada é a premissa de incentivar o aprendizado e aperfeiçoamento dos cidadãos, colocando a sociedade como protagonista na construção das políticas públicas e não apenas como usuário final.

Apesar de suas particularidades inovadoras, há por parte do governo federal uma predileção por adotar políticas e programas desenhados no modelo *top-down*, fato que Margarit (2013) corrobora ao apontar que o volume de investimentos financeiros dado a obras de infraestrutura – essencialmente aqui caracterizadas como *top-down* – é muito maior que o investimento e a preocupação com as questões sociais e ambientais que afligem a população, além do fato de que os programas aqui descritos como *bottom-up* terem sido descontinuados ou paralisados e seus recursos possivelmente redirecionados para programas considerados mais estratégicos para o governo federal.

### **3.2 Políticas públicas brasileiras de modelo *Top-down***

Tendo por base o contexto mencionado por Bresser-Pereira (2008) de expansão da economia nacional baseada no desenvolvimento da agricultura, da pecuária e da indústria de transformação, exemplificam-se aqui, como grandes empreendimentos de infraestrutura do país, três políticas desenhadas no modelo *top-down* por apresentar características pertinentes a este modelo, quais sejam: a construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte (no Pará), o asfaltamento da BR 163 – que liga o estado de Mato Grosso ao porto de Santarém, no Pará e a Transposição do Rio São Francisco, que envolve

parcialmente os territórios de quatro estados nordestinos: Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte.

As três obras citadas estão contidas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desenvolvido pelos governos Lula e Dilma, a partir de 2003 (primeiro mandato do presidente Lula) e os maiores objetivos a serem alcançados são a superação das deficiências energéticas e produtivas do país e a promoção do crescimento/desenvolvimento da economia nacional.

Tratam-se de empreendimentos de grande porte, cujas implantações e operações afetam consideravelmente a vida de milhares de pessoas que vivem nos territórios de abrangência dos mesmos. Devido às inúmeras vezes que os projetos são paralisados, embargados ou revisados quando os movimentos sociais se manifestam e apresentam força juntamente ao Ministério Público, em defesa de um desenvolvimento que abarque as questões culturais, ambientais e a sustentabilidade para impactar positivamente na sociedade civil, o estudo de Pires e Gomide (2014) questiona as capacidades estatais e atuação dos burocratas tanto do nível gerencial quanto implementador das políticas.

### **3.2.1 Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte**

A construção de usinas hidrelétricas no Brasil, de acordo com Pereira (2014) teve seu auge durante o período militar entre as décadas de 1970 e 1980, focando a expansão da matriz energética e o crescimento da indústria nacional. O projeto inicial da Usina de Belo Monte também data deste período e, ao longo das últimas três décadas é alvo de conflitos e remodelagens figurando ainda hoje como um dos projetos mais controversos da história do país.

A discussão sobre a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte não é um debate recente, como afirmam Fleury e Almeida (2013), visto que começou a ser planejada na década de 1980, época do governo militar, como

parte do plano de integração e industrialização da Amazônia. Porém os autores reforçam que o projeto inicial já foi alterado inúmeras vezes como resposta às ações de movimentos sociais, povos indígenas, processos judiciais e mudanças na conjuntura política do país, “tornando a construção da barragem um dos processos conflitivos mais longos e emblemáticos da história recente do país”.

Considerada uma das mais marcantes referências históricas envolvendo a UHE de Belo Monte data de 1989, no Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em fevereiro daquele ano, na cidade de Altamira (PA). Àquela época, a UHE ainda era chamada de *Kararaô* e foi durante a realização deste evento que uma índia *kayapó* encostou a lâmina de seu facão no rosto do então diretor da estatal Eletronorte, Sr. Muniz Lopes, como forma de expressar sua indignação às propostas apresentadas pelo governo. O ocorrido deu partida para que outros movimentos sociais, pró-ambientais e em defesa de povos indígenas se manifestassem e surgissem outros muitos conflitos sobre a construção da usina, causando adiamento inicial do projeto por 10 anos (FLEURY E ALMEIDA, 2013).

Após o ocorrido em Altamira, houve uma extraordinária mudança “de rumo ideológico”, na qual as populações amazônicas, anteriormente consideradas como barreiras ou apenas beneficiárias, passaram a figurar na linha de frente na busca pelo desenvolvimento da região devido basicamente ao seu empenho em defesa da conservação ambiental (DA CUNHA E ALMEIDA, 2009).

Fleury e Almeida (2013) sustentam que o governo Fernando Henrique Cardoso, após a grave crise energética retoma o projeto a partir de uma Resolução do Conselho Nacional de Política Energética, que cria um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a viabilidade de se implantar a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A criação do GT demonstrava como o governo federal estava

interessado na usina, que passou a ser tratada como uma obra estratégica para a expansão da oferta energética do Brasil e como fator de estruturação do “Eixo de Desenvolvimento da Amazônia”.

Após mais de 30 anos do projeto inicial, inúmeros conflitos, paralisações e remodelagens, foi a partir do primeiro mandato do presidente Lula que a discussão passou a realmente ter corpo e forma e, de uma possibilidade se tornou uma obra em andamento. E quanto mais a obra foi se concretizando, mais conflitos e atores sociais passaram a interagir e influenciar no processo.

Cabe ressaltar que, o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA elaborado sobre a construção da UHE contraria diversos acordos pactuados internacionalmente sobre a disponibilidade hídrica – vista como um direito fundamental resguardado na Constituição Federal de 1988 – para a população, sendo mais um ponto gerador de conflitos: “A escassez hídrica da Volta Grande do Xingu marca a direção contrária que a construção deste empreendimento tem quanto a acordos mundialmente pactuados” (RAVENA, 2009).

Fleury e Almeida (2013) apresentam como os principais atores envolvidos na construção da UHE o governo e suas representações além de alguns setores industriais (no polo favorável) e, no polo oposto, o Movimento Xingu Vivo para Sempre, agricultores familiares, ribeirinhos e pescadores das comunidades que sofreriam diretamente os impactos da construção da barragem - seja pela modificação no meio ambiente, prejudicando seus meios de sobrevivência ou desamparo aos que perderiam suas moradias e áreas de cultivo, além dos povos indígenas, destacando que a relação de algumas comunidades com órgãos como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Norte Energia influencia diretamente sua posição no conflito podendo haver oscilações. Além das comunidades locais, Cunha (2009) acrescenta a

importância de se considerar a flutuação numérica causada pela população atraída pela e para a obra, frisando que a escala de representação populacional sofre significativa alteração em todos o seu conjunto de valores e crenças visto a magnitude do empreendimento.

Outros atores de significância podem ser encontrados no decorrer do processo:

“Participação bastante diferente, mas não menos significativa, cabe à Academia, isto é, a pesquisadores e professores universitários que se valem de seu “capital intelectual” para produzirem análises técnicas sobre o projeto e seus impactos, tomando parte no conflito” (FLEURY E ALMEIDA, 2013, p. 150).

Reforçando a importância da academia, muitas críticas são feitas ao conteúdo do RIMA elaborado para a obra. O documento deveria apresentar soluções para as questões ambientais e proteção das comunidades afetadas, mas segundo ACSELRAD (2009) é falacioso já que:

“A sustentabilidade da barragem depende da destruição da sustentabilidade das populações afetadas (...) termos do glossário do RIMA, a continuidade econômica e ambiental da barragem se alimenta da descontinuidade econômica, social, ambiental e cultural dos grupos sociais atingidos” (ACSELRAD, 2009, p 54).

Fleury e Almeida (2013) defendem que acima dos conflitos acerca da construção da UHE, há outra luta sobre a concepção de desenvolvimento que pode ser considerado em um aspecto macro – onde a construção da Usina tem importância central na expansão da matriz energética brasileira e, portanto no desenvolvimento do país, num cenário mais generalista; mas também pode ser conceituado no espectro micro – onde a obra da UHE desconsidera o desenvolvimento local e a preservação ambiental e cultural, não respeitando os anseios e necessidades da população local que é afetada diretamente pela implementação da barragem. Esse argumento corrobora o modelo *top-down* reforçando o poder decisório nos níveis centrais e desqualificando o poder de discricionariedade dos agentes locais de implementação, sobrepondo os interesses do desenvolvimento nacional sobre os do desenvolvimento local.

Assim, os autores Fleury e Almeida (2013) reforçam que as disputas de fundo têm mais importância do que aparentam, não dizem respeito sobre qualquer empreendimento pelo Brasil, “mas à causa de distintos conflitos que possuem em comum a luta contra o imperativo do desenvolvimento, contra um desenvolvimento que na prática é expropriatório”

A despeito de todas as polêmicas, o projeto de Belo Monte faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal (tal como já mencionado anteriormente) e é uma das obras de infraestrutura mais importantes dos últimos anos.

### **3.2.2 Pavimentação da BR-163**

A rodovia BR-163, foi inaugurada em 1976 e liga o estado de Mato Grosso no Centro-Oeste ao porto de Santarém, estado do Pará, no Norte do país. O estudo de Margarit (2013) afirma que após a inauguração da BR-163, houve

um desenvolvimento gradual da dinâmica produtiva ao longo de seu percurso, integrando o mercado regional ao global.

Rodrigues e Rodrigues (s.d.) salientam o fato de a rodovia percorrer importantes biomas como a floresta Amazônica e o Cerrado. As autoras sublinham ainda que as obras de pavimentação de todo o curso da BR-163 ganharam força a partir da década de 1990, esta rodovia foi apontada em vários planos de investimento em infraestrutura, tais como: Brasil em Ação (1996-1999), Avança Brasil (2000-2003) e o Plano Plurianual do governo federal (2004 a 2007).

O desenvolvimento da região Norte do país ganhou destaque nos últimos anos nos governos Lula e Dilma, quando o PAC incluiu em suas premissas, a partir de 2009, diversas ações para modernização de rodovias, construção de portos, construção de hidrelétricas e outras obras de grande porte e alto investimento do Estado.

Porém, há anos um grande conflito permeia a pavimentação e modernização desta rodovia, que já conta com muitos trechos asfaltados no estado de Mato Grosso, mas a parte que corta o estado do Pará ainda é de terra em sua maioria.

De acordo com Abers (2016), apesar dos inerentes danos que uma obra desta magnitude pode causar, a pavimentação da BR-163 tem apoio de muitas comunidades que vivem em seu entorno. A autora pondera que tais comunidades veem na modernização da estrada um meio de acesso da população aos serviços públicos básicos além da possibilidade da facilitação no escoamento da pequena produção agrícola da região, algo que é impossível de se realizar na época chuvosa, em que a estrada de terra (não-pavimentada) fica intransitável.

Rodrigues e Rodrigues (s.d.) corroboram esta afirmativa ao descrever que o período chuvoso nesta região dura aproximadamente cinco meses por ano. As autoras asseveram a significância da pavimentação da rodovia tanto para a melhoria do acesso da população às políticas públicas básicas como para o incremento na malha rodoviária nacional. Neste sentido, a BR-163 constitui-se num importante eixo de ligação das regiões Centro Oeste e Norte com o restante do país e poderia colaborar na ampliação da fronteira agrícola através da facilitação do acesso aos portos instalados na região Norte.

Margarit (2013) reforça este argumento ao salientar que a pavimentação de todo o trajeto da BR-163 trará benefícios de forma geral e é vista com bons olhos pela população, por ser um facilitador de acesso a bens e serviços, mas o grande pilar de sustentação dos que defendem a agilidade no processo de asfaltamento é a otimização de “um corredor de exportação dos grãos produzidos no Mato Grosso através dos portos da Região Norte”. O autor diz ainda que os interesses públicos e privados estão sendo discutidos dentro de uma complexa rede política que atua na área de influência da BR-163 articulando novas dimensões de poder.

Abers (2016), no entanto, questiona sobre a atuação destes críticos, ressaltando que os atores que mais fazem oposição à execução da obra são externos à região, sendo representados principalmente por ambientalistas preocupados com a questão da grilagem nas terras ao redor e o significativo aumento no desmatamento na região.

Baseado na perspectiva econômica, Margarit (2013) diz que manter a rodovia completamente pavimentada abre novas possibilidades para o setor agroindustrial; escoar a produção de soja do Mato Grosso via porto de Santarém-PA é uma conexão mais rápida com o mercado externo do que os sucateados e sobrecarregados portos do sul e sudeste. O empreendimento

também é considerado como condição para o fortalecimento das exportações do país.

Assim como outros projetos de grande magnitude, Margarit (2013) pontua que esta obra também negligencia as questões que envolvem o desenvolvimento e promoção do bem-estar da população que vivena área de influência e no entorno da BR-163, realizando alguns projetos pontuais e esporádicos de cunho socioambiental apenas para aparentar uma imagem positiva sobre o tema.

Corroborando o argumento, Rodrigues e Rodrigues (s.d.) explanam que é substancial que se desenvolvam planos de preservação ambiental e conservação do uso do solo nas margens da rodovia para que o desenvolvimento se dê de forma sustentável e menos degradante possível, já que a área de influência da BR-163 abrange comunidades indígenas e reservas ambientais que carecem de fiscalização dos órgãos competentes.

Margarit (2013) aponta a existência de dois grupos distintos de atores que discutem seus interesses sobre a pavimentação ou não da rodovia, sendo que em defesa do asfaltamento pode-se listar os empresários que se beneficiam das boas condições da estrada, dentre os quais os madeireiros, pecuaristas, garimpeiros e sojeiros. Por outro lado, há um outro grupo que é contra a pavimentação, sendo representado pelas comunidades indígenas, camponesas e quilombolas, cujas existências datam de antes da construção da autopista e que serão impactados diretamente pela obra. Além disso, os danos ambientais causados podem ser significativos.

Margarit (2013) considera que além dos empresários interessados, o governo federal reforça o argumento em favor da pavimentação por considerar a BR-163 como um importante eixo logístico e incremento ao volume de tráfego

à malha viária nacional quando finalizadas as obras. O autor alega ainda que, apesar da evidência de que a pavimentação trará melhorias para todos os atores de forma geral, há uma assimetria nas relações sociais e econômicas entre os grupos envolvidos, que é causadora de diversos conflitos.

O estudo de Margarit (2013) destaca que diversas redes políticas territoriais fundamentadas em interesses comuns vêm se formando para debater o assunto, fomentando duas vertentes principais: uma com os atores interessados na pavimentação urgente da parte ainda sem asfalto para que o agronegócio seja privilegiado, e outra vertente cujo maior receio está relacionado aos danos ambientais que uma obra dessa extensão pode causar. No entanto, o autor ressalta que, atualmente, a maior questão gira em torno da data de término e não mais se as obras de asfaltamento da rodovia serão concluídas.

Margarit (2013) denota ainda como fato importante para o crescimento do grupo pró-pavimentação a aliança de dois setores muito relevantes economicamente no Centro-Oeste: o circuito produtivo de grãos e o de carnes, acentuando ainda mais a urgência na realização da obra.

A representatividade dos setores produtivos acaba se sobrepondo muitas vezes aos interesses sociais e ambientais, dada sua importância econômica para a estratégia de desenvolvimento que é empregada pelo Estado. Margarit (2013) corrobora este raciocínio afirmando que o volume de investimentos que o poder público destina aos programas de infraestrutura, como os de geração e transmissão de energia e a recuperação e pavimentação de rodovias se sobressai em relação à preocupação com as questões sociais e ambientais.

Margarit (2013) cita que as expectativas da população em relação a melhoria nas condições da BR-163, estão ligadas a facilitação ao acesso a bens e serviços, e programas governamentais como o “Luz para todos”. Apesar do

grupo representado pelos ambientalistas não deter a mesma força política que o agronegócio estabeleceu na última década, segundo o autor “a pressão de ONGs, representantes políticos e defensores do meio ambiente levou à criação de diversas unidades de conservação nas áreas de expansão da fronteira agrícola na Amazônia” Margarit (2013).

Nesse aspecto, Huertas (2009) reforça que os diversos atores afetados pelo projeto como ONGs, sindicatos, instituições públicas e privadas, associações e a sociedade civil em geral, se articulam através da realização de eventos como encontros, palestras e simpósios para que possam obter maior escala de poder no debate, apesar de ser sempre em menor grau que o setor industrial.

Abers (2016) corrobora essa disparidade de forças ao afirmar que:

As obras passam por comunidades pobres isoladas, que tendem a apoiar uma melhora da infraestrutura na sua área. No caso da rodovia, ocorreram protestos e mobilizações de atores da sociedade civil externos à região, críticos aos danos ambientais da obra e aos seus atrasos (ABERS, 2016, p 20).

Rodrigues e Rodrigues (s.d.) complementam este argumento destacando que o principal impacto gerado pela pavimentação da BR-163 é a aceleração da destruição das áreas florestais. Neste contexto, as autoras defendem que a obra deve observar outros aspectos além do estímulo ao desenvolvimento dos portos da região Norte país, para “não delimitar a evolução das facilidades portuárias e sim prover sua modernização com aumento da demanda”.

Assim, pode-se dizer que a afirmação feita por Margarit (2013) e endossada por Abers (2016) de que desde sua inauguração a BR-163 é dicotômica ao representar simultaneamente “um grande trunfo geopolítico e um desastre socioambiental” revela que a questão dos conflitos entre os movimentos sociais e o agronegócio é assimétrica, pois o segundo grupo apresenta um grande domínio sobre o primeiro e expõe a incapacidade administrativa do Estado de impor os interesses da sociedade (comunidades locais) e a preservação do meio-ambiente sobre do agronegócio.

Abers (2016) menciona a apresentação, por parte do governo federal em 2003, de um plano de desenvolvimento regional sustentável para a região de abrangência da BR-163, que deveria ser elaborado paralelamente ao projeto de pavimentação e cujo objetivo era garantir o acesso da população aos programas e benefícios associados à pavimentação da rodovia além da garantia da preservação ambiental por meio da criação de áreas de reserva (Unidades de Conservação). Contudo, a autora destaca que este plano acabou não saindo do papel:

Em 2007, o projeto foi incluído no PAC 1, porém somente dois anos depois começaram efetivamente as construções. Desde 2009, a obra vem progredindo paulatinamente, porém o Plano BR-163 Sustentável foi praticamente esquecido [...] sem apoio político substancial, o projeto – que requeria uma atuação coordenada intersetorial intensa – acabou ficando apenas no papel e na memória (ABERS, 2016, p 20).

### **3.2.3 Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - Transposição do Rio São Francisco**

A obra de transposição do Rio São Francisco é sempre justificada, tendo como pilar defesa, a ideia de que resolveria os problemas gerados pela seca no Nordeste. A última versão do projeto é do governo do presidente Lula, e passa a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, trazendo novamente à discussão nacional as opiniões diversas e contraditórias sobre o projeto (SILVA, 2011).

Em meio a muitas controvérsias, em 2006, o Ministério de Integração Nacional (MIN), recebeu do IBAMA licença previa para o projeto de integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do nordeste setentrional (SILVA, 2011).

Executada atualmente pelo governo federal, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, popularmente chamado de projeto de transposição, acontece sob a responsabilidade do MIN. Seu objetivo central é garantir a oferta de água aos estados mais atingidos pelas secas (Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte) fomentando seu desenvolvimento socioeconômico e beneficiando cerca de 12 milhões de habitantes do semiárido até 2025 (CARDOSO JR., 2010).

Conforme dados de Cardoso Jr (2010), a obra consiste na construção de dois canais para transpor a água do Rio São Francisco até rios menores e não-perenes nas regiões afetadas pelas secas. O Eixo Norte leva a água aos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte e o Eixo Leste, para parte do sertão e às regiões do Agreste de Pernambuco e da Paraíba.

É importante salientar que, conforme Silva (2011), a dinâmica social e política no Nordeste (e em todo o país), permite que certos setores dominantes da sociedade influenciem as políticas de governo, subjugando aos seus interesses comerciais e políticos grupos desprovidos de poder econômico.

Apesar de reconhecida a gravidade das secas na região Nordeste, o projeto de transposição é duramente criticado, apresentando altos custos e retorno relativamente baixo, se comparado a medidas alternativas. Segundo o Cardoso Jr (2010), em diversos locais onde o projeto pretende levar água, obras já executadas ou previstas são capazes de resolver a questão do abastecimento humano, tornando o projeto ineficiente.

Silva (2011), sustenta essa afirmativa ao demonstrar que diversas entidades (de agricultores, pecuaristas e industriais) se reúnem para combater planos governamentais que coloquem em risco as suas atividades.

A população rural do sertão nordestino é notadamente a parte mais afetada pela seca, porém, conforme relata o Cardoso Jr (2010), as críticas mais aprofundadas ressaltam que tal população será a parte menos beneficiada com a obra de transposição, já que a maior parte dos recursos hídricos serão utilizados na agricultura para a irrigação.

De acordo com o Cardoso Jr (2010) e Silva (2011), o argumento central em defesa da realização do projeto é a possibilidade de redução dos gastos emergenciais do governo com as secas, pois o custo de realização da obra estimado em R\$ 4,5 bilhões, é o valor equivalente ao destinado pelo governo para medidas emergenciais por duas secas. O projeto também embasaria o desenvolvimento econômico e social da região (SILVA, 2011).

Porém, essa afirmativa é refutada quando se examina a população afetada pela seca e a que se beneficia com a transposição:

Entretanto, não existem evidências de que a redução de dispêndios do governo federal com ações emergenciais de combate à seca no Nordeste guardará alguma proporção com os recursos gastos no projeto de transposição. Isto se deve ao fato de as ações emergenciais de combate às secas estarem concentradas no auxílio a populações majoritariamente dispersas que, dificilmente, serão beneficiadas com a transposição (Cardoso Jr, 2010, p 393).

Além desta, outras críticas são feitas ao projeto que apresenta dados contraditórios sobre o número de beneficiários e também sobre o volume de captação e retirada de água do São Francisco, podendo tornar o rio mais vulnerável ainda, segundo dados do Cardoso Jr (2010). Outra polêmica da obra envolve os estados receptores e os doadores que se veem prejudicados devido à menor disponibilidade hídrica. Em contrapartida à transposição, surge um projeto para revitalizar a bacia do São Francisco como um “compensatório” para os estados doadores. Uma terceira estratégia surge então com uma solução para o conflito entre doadores e receptores: a defesa da transposição concomitante à revitalização, e abre a possibilidade para novas negociações e acordos futuros entre os estados para o uso comum da água (CARDOSO JR, 2010).

Por se tratar de um projeto de proporções gigantescas, Ab’Saber (2006) endossa as críticas afirmando que:

“Ninguém seria contra transposição de águas do Rio São Francisco se houvesse projetos paralelos simples e bem distribuídos por todos os sertões a fim de fazer ascender

socioeconômica e socioculturalmente os mais pobres e desventurados habitantes do interior brasileiro (...)” Entretanto, “um projeto certamente eleitoreiro e desenvolvimentista somente vai atender a fazendeiros absenteístas da beira alta de alguns vales e a empreiteiras desesperadas por um novo ciclo de lucratividades” (AB’SABER, 2006: 13).

Para concluir, Silva (2011) considera que o projeto de transposição não fomenta o desenvolvimento de uma sociedade ecologicamente justa, visando unicamente o desenvolvimento capitalista local, reforçando o domínio das classes dominantes econômica e politicamente sobre a população realmente afetada pela falta d’água.

### **3.3 Políticas públicas brasileiras de modelo *Bottom-up***

A análise de demandas a partir da base pode ser um diferencial na efetivação de políticas públicas. Conforme já dissertado no referencial teórico, o modelo *bottom-up* apresenta-se como importante vetor de estímulo à participação social e ao aprimoramento do modelo democrático. A seguir, são apresentadas três políticas brasileiras instituídas nesse modelo e discutidas suas vantagens e desvantagens.

#### **3.3.1 Territórios da Cidadania**

O programa Territórios da Cidadania em sua concepção e gestão, pretende articular diferentes ações de ministérios e governos estaduais e municipais, com objetivo de fortalecer as relações entre os entes federativos e

promover a eficiência das ações do poder público nos territórios. Para ilustrar, transcreve-se aqui um trecho do site do programa:

Serão desenvolvidas ações combinando os financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com a ampliação da assistência técnica; a construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos; a recuperação da infraestrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) com a ampliação dos programas Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; e a construção de escolas com obras de saneamento básico e a construção de cisternas (BRASIL,2008).

O programa Territórios da Cidadania considera território como “conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica” (BRASIL, 2008; CANIELLO, 2016).

A estratégia adotada, segundo Caniello (2016), é instituir dentro de cada território atendido pelo programa uma instância deliberativa chamado “fórum” ou “colegiado” onde os participantes vão discutir a aplicação dos recursos do governo federal disponibilizados para a agricultura familiar, por meio de projetos inclusos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) ou previamente aprovados por sua plenária. O colegiado é formado por representantes de todos os atores envolvidos: sociedade civil através de associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc. e os governos federal, estadual e municipal.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (2008), em cartilha emitida sobre o programa Territórios da Cidadania, salienta que o programa age de forma inovadora na defesa do meio rural brasileiro e no enfrentamento de males que ainda persistem fortemente nessas regiões, como a pobreza, as desigualdades regionais, a degradação ambiental e a exclusão social. De acordo com informações desta cartilha, o programa atuará em duas frentes: uma de apoio à atividade produtiva e outra de acesso à direitos e fortalecimento institucional local.

Tais princípios são reforçados no estudo de Caniello (2016), no qual ele afirma que a estratégia do governo em desenvolver políticas territoriais no meio rural, tem como metas introduzir de forma mais efetiva a participação dos agricultores familiares nos processos decisórios, de gestão e monitoramento e também expandir sua abrangência.

Para Caniello, Piraux e Bastos (2013), o programa surge como alternativa para dar oportunidade da agricultura familiar se desenvolver frente a todo investimento dado pelo governo ao agronegócio, até o final dos anos 1990. Os autores afirmam ainda que com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000, a dualidade das políticas voltadas para a agricultura é reforçada, ficando o MDA responsável pela reforma agrária e pelo desenvolvimento da agricultura familiar e o Ministério da Agricultura (MA) tendo a incumbência de fomentar o agronegócio.

Por configurar um grupo de características homogêneas, Caniello, Piraux e Bastos (2013) indicam que os indivíduos vinculam sua identidade aos valores e princípios da comunidade a qual pertencem e que funciona como fator de coesão social e guia para a ação cooperativa e participativa.

Para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), além das características e traços distintos que possibilitam o reconhecimento entre indivíduos de uma mesma população e diferenciação com outros grupos ou populações, a identidade territorial manifesta-se pelas influências presentes no espaço ocupado pela população, que processam e reorganizam seus significados em função de seus valores, tendências sociais e culturais (BRASIL, 2011).

Caniello, Piraux e Bastos (2013) afirmam que o quadro identitário no cenário rural brasileiro é formado pelo histórico contraste do dualismo estrutural na agricultura, que se dá entre a agricultura familiar e o agronegócio. Os autores reforçam ainda a importância de se verificar “como a identidade é percebida pelos membros do colegiado segundo as perspectivas atuais e futuras para desenvolvimento do território”.

Para a SDT/MDA (Brasil, 2010) e para Caniello, Piraux e Bastos (2013), o protagonismo dos agricultores familiares nas arenas deliberativas representa a essência da Gestão Social Territorial, que é fundamental para o desenvolvimento institucional. Esse modelo de gestão, preconiza novas formas de participação, negociação, alcance de consensos e democratização das decisões.

O projeto dos colegiados, porém apresenta algumas falhas, conforme apresentado por Caniello, Piraux e Bastos (2013) demonstrando pouca participação dos representantes do poder público e alta rotatividade dos membros, influenciada por alternância no poder, falhas de comunicação e limitações financeiras.

Enfim, o pretendido protagonismo dos agricultores familiares no “ciclo de gestão social” é obstaculizado por sua dependência a mediadores, sejam eles

políticos ou técnicos, do governo ou de ONGs, pois em 15 colegiados analisados (75%) essa relação é explicitada de maneira negativa (Caniello, Piraux e Bastos 2013).

Em seu estudo, Caniello, Piraux e Bastos (2013) apontam para o alto nível de complexidade da relação entre identidade, participação e desenvolvimento no âmbito dos Territórios da Cidadania, visto que o programa depende de diversos fatores em interação. O que, segundo os autores, prejudica os objetivos centrais do programa (projetos não-finalizados, dificuldade em visualizar resultados etc.) e ressaltam “um processo de desmobilização e desconfiança, que redundava numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética virtuosa entre identidade, participação e desenvolvimento” (Caniello; Piraux e Bastos, 2013, p 100).

Como um modo de ultrapassar a tutela, o paternalismo e o clientelismo das “culturas políticas” governamentais e não governamentais, Caniello, Piraux e Bastos (2013) sugerem a construção de um pacto educacional em que seja adotado como princípio indispensável a identidade camponesa na elaboração de um projeto de desenvolvimento coletivo.

Caniello (2016) corrobora este argumento ao afirmar que apesar da melhoria na qualidade de vida das populações camponesas conquistadas por meio das políticas do governo federal, e desenvolvidas para a agricultura na última década, chamada “década inclusiva brasileira”, o programa ainda precisa avançar e se aprofundar em maneiras de retroalimentar o processo, prolongando e otimizando os seus efeitos.

### **3.3.2 Programa Mulheres Mil**

O Programa Mulheres Mil (PMM) é uma política de governo que Carvalho (2013) define como uma proposta de viabilizar o acesso de mulheres

situadas em áreas de vulnerabilidade social à qualificação profissional e à cidadania.

O histórico de criação do PMM é ressaltado por Carvalho (2013) ao citar a parceria entre o MEC e instituições do Canadá, com a utilização de uma metodologia inovadora chamada ARAP (Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia), onde as experiências dos educadores, suas habilidades adquiridas ao longo da vida, são princípios valorizados. O autor aponta ainda que as primeiras experiências com o programa foram desenvolvidas nas Regiões Norte e Nordeste.

A Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011 (Brasil, 2011) instituiu o Programa Mulheres Mil-PMM, apresentando como principais diretrizes: a) possibilitar o acesso à educação; b) contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas de mulheres; c) promover a inclusão social; d) defender a igualdade de gênero; e, por fim, e) combater a violência contra a mulher.

Gois (2016) sustenta que o PMM pode ser considerado como uma alternativa eficaz no combate às desigualdades de gênero no Brasil e a redução da divisão sexual do trabalho, por promover o desenvolvimento e emancipação socioeconômica das participantes e, conseqüentemente, seu empoderamento.

No Projeto Pedagógico do Curso de Auxiliar de Padaria, ofertado pelo IF-SC, é explicado que o objetivo principal dos cursos desenvolvidos pelo PMM é valorizar os saberes prévios das estudantes e atender as demandas locais por profissionais, no intuito de inseri-las no mercado de trabalho formal e elevar o nível de escolaridade (Brasil, IFTO; PPC, 2014 *apud* Gois, 2016). O documento citado reforça ainda o argumento de que toda a comunidade se beneficia direta ou indiretamente com as mulheres mais capacitadas profissionalmente e empregadas.

Carvalho (2013), escrevendo sobre a experiência do programa em Arraial do Cabo-RJ, evidencia um enorme desafio a ser superado: a distância entre o planejado pela política e a realidade dos locais onde o programa se desenvolve, pois, “os recursos são limitados e a magnitude do programa acaba por se chocar com as demandas cotidianas de uma instituição de ensino” (CARVALHO, 2013, p 93). O autor destaca então a importância da articulação e parceria entre os entes públicos no levantamento das demandas e elaboração dos cursos que se atentem para as especificidades das localidades e consigam alcançar os objetivos determinados pelo PMM.

Gois (2016) contrapõe este argumento ao afirmar que políticas públicas que pretendem combater as desigualdades sociais ainda sofrem com muitos entraves para serem implementadas e interiorizadas nas regiões do País. A autora ressalta que um dos principais objetivos do programa é o rompimento do ciclo de desvalorização das mulheres através da oferta de cursos para formação educacional, profissional e tecnológica, estimulando uma maior participação feminina no desenvolvimento nacional.

A questão da desigualdade de gênero é abordada ao longo de todo o trabalho de Gois (2016), no qual a autora enfatiza em diversos trechos a importância de tratar o tema de forma transversal, não restringindo apenas aos organismos públicos especializados em políticas para mulheres promover a igualdade de gênero.

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 – PNPM (onde se insere o Programa Mulheres Mil), segundo Gois (2016) tem como prioridades a educação e capacitação profissional das mulheres por meio de discussões sobre perspectiva de gênero. A autora enfatiza ainda que por resultar de articulação entre sociedade civil e governo, o programa tem sido essencial no

engajamento e participação social, principalmente das mulheres, em todas as fases do ciclo das políticas públicas.

Um dos diferenciais apresentados inicialmente pelo Mulheres Mil, conforme aponta Gois (2016) era, além de propiciar capacitação profissional, provocar uma reflexão sobre o papel da mulher e suas atribuições na sociedade, com intuito de desenvolver o senso de cidadania e empoderamento para tomada de decisão quando colocadas em situações adversas.

Ao realizar um estudo de caso na cidade Palmas-TO, Gois (2016) questiona o fato de um dos cursos ofertados pelo PMM, a saber: o curso de Cuidador de Idosos, apesar de atender ao princípio da capacitação profissional não aborda a questão de gênero em suas discussões. A autora revela ainda que o referido curso apenas reforça a divisão sexual do trabalho já que a função de cuidados com crianças e idosos é historicamente atribuída às mulheres, refutando mais um dos objetivos centrais propostos dentro do próprio planejamento pedagógico do curso.

O pressuposto central que orienta esta proposta educativa é o de que a formação de trabalhadores, no caso, de Cuidador de Idosos, não deve ser conduzida apenas para a ocupação de um posto no mercado de trabalho, mas, sobretudo, precisa ser encarada como uma possibilidade de transformação nas perspectivas de vida das mulheres envolvidas no processo. Para tanto, em primeiro lugar, a qualificação não pode ser confundida como mero treinamento de habilidades (BRASIL, IFTO; PPC, 2014 *apud* GOIS, 2016).

Assim, apesar de teoricamente o curso seguir as diretrizes do PMM, na prática, conforme afirmado por Gois (2016) nas propostas de disciplinas não há a intenção de fomentar as discussões sobre gênero ou transformações positivas nas perspectivas de vida das beneficiárias.

Gois (2016) salienta que o Programa passou por inúmeras transformações desde sua institucionalização como política. Decorrente do encerramento do auxílio financeiro vindo do governo canadense e das dificuldades financeiras que assolam o país, quando passou a integrar o catálogo de cursos ofertados no âmbito do PRONATEC, em 2014, perdeu drasticamente suas características fundamentais:

Com a transição do Programa Mulheres Mil para o Pronatec, ele perdeu algumas características próprias. A começar pelo conteúdo dos cursos, em sua versão anterior ao Pronatec, o PMM objetivava potencialização dos saberes adquiridos ao longo da vida, e agora os cursos são elaborados com base no catálogo FIC do Pronatec (GOIS, 2016, p 55).

A análise feita por Gois (2016) demonstra que as mudanças ocorridas no PMM ao longo do tempo, fez com que suas características essenciais de levantar as demandas, considerar os conhecimentos prévios e abordar as questões sobre divisão sexual do trabalho e desigualdade de gênero sucumbissem. Assim, a autora registra que a determinação do curso a ser oferecido em cada localidade pelo PMM, geralmente é escolhido mediante a tabela disponível pelo catálogo Formação Inicial e Continuada (FIC) do Pronatec por órgãos parceiros, não acolhendo mais a participação das mulheres da comunidade no processo decisório.

Gois (2016) ressalta ainda a importância de garantir a promoção do debate sobre a desigualdade de gênero juntamente com os cursos de promoção social e econômica das mulheres.

Atualmente o Programa está inativo, sem previsão para retorno, devido

### **3.3.3 Programa 1 Milhão de Cisternas - PIMC**

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - Água para Todos, do Ministério do Desenvolvimento Social, tem como finalidade realizar repasses de recursos federais para a implementação de políticas que visem a garantia de acesso à água para comunidades rurais da região semiárida, cujos habitantes se encontrem em situação de vulnerabilidade social. Este programa prioriza a população em situação de pobreza e extrema pobreza, com base no decreto de sua criação e regulamentação posterior realizadas pelo Comitê Gestor Nacional (DECRETO Nº 7.535 DE 26 DE JULHO DE 2011).

Passador e Passador (2010), afirmam que o problema das secas na região Nordeste do país, embora seja de caráter natural, afeta negativamente as condições de vida da população. Os autores discorrem que diversas políticas públicas surgiram ao longo de décadas na tentativa de mitigar o problema, mas nenhuma delas obteve efeitos definitivos.

Silva et. al (2009) sustentam que o modelo do Estado intervencionista era reforçado nas ações para garantia de água na região Nordeste através da construção de grandes barragens e açudes, que se revelou ineficaz visto que beneficiava apenas os grandes proprietários e o consumo urbano, causando grande impacto ambiental e marginalizando a população rural e mais vulnerável.

A tipologia de terreno da região Nordeste caracterizado por solos rasos e com baixa capacidade de reter água subterraneamente, de acordo com Passador e Passador (2010), torna um desafio armazenar e usar adequadamente a água das chuvas. Silva et. al (2009) complementam o raciocínio, afirmando

que as altas temperaturas elevam o índice de evaporação e os períodos chuvosos da região são irregulares e mal distribuídos, estando diretamente relacionados com a escassez de água, principalmente nas regiões rurais do semiárido.

Conforme Passador e Passador (2010), por ser vista como uma tecnologia simples e de custos reduzidos, o uso das cisternas para suprir a deficiência de água para o consumo humano no meio rural se torna o principal instrumento de aplicação do Programa 1 Milhão de Cisternas – P1MC.

Silva et. al (2009) constataam que o histórico de ações estatais malsucedidas no combate à falta de água para o consumo humano retratadas nas construções de açudes e barragens, demanda a ruptura dos paradigmas paternalistas e assistencialistas e o combate ao clientelismo mediante “formas alternativas e tecnologias sociais de convivência com o semiárido” (SILVA et. al, 2009).

Passador e Passador (2010) enfatizam que o P1MC é uma iniciativa da sociedade civil organizada que se tornou uma política pública e que conjectura um novo modo de interação sociedade-natureza, ao migrar de um antigo conceito de “acabar com a seca” - visto que alterar o clima da região para que ela se torne úmida não é possível, para um novo paradigma de convivência com o sertão. Silva et. al (2009) corroboram este argumento ao relacionar essa mudança de paradigma ao novo enfoque das ações governamentais relacionadas ao semiárido, que valoriza as ações no nível dos indivíduos, que possibilitem a sustentabilidade do homem no seu ambiente.

Nesse sentido, os autores Passador e Passador (2010) discorrem sobre um histórico de tentativas do Estado de implantar políticas públicas no Nordeste marcado pela centralização e fragmentação das ações, que acabavam se tornando alvo de disputas políticas entre a elite rural, através da construção de

açudes dentro de propriedade privadas que preconizam o uso da água na agropecuária e agroindústria. Os autores destacam ainda que as diversas mudanças de governo acabaram modificando ou interrompendo-as, deixando assim um legado de políticas incompletas e desintegradas.

O incentivo e fortalecimento das iniciativas da sociedade civil, passam a ter destaque a partir do primeiro mandato de Lula na busca pela eficácia no combate à seca: “dessa forma, a partir de 2003, vêm sendo sistematicamente organizados aparatos institucionais e destinados recursos da União para a construção de cisternas” (PASSADOR E PASSADOR, 2010).

GNADLINGER (2000) *apud* Passador e Passador (2010), ressalta que datam da década de 1970 as primeiras experiências exitosas feitas pela Embrapa com o uso de cisternas para o combate à seca no Nordeste; porém os modelos bem-sucedidos não foram replicados para a população devido a inexistência de uma política institucionalizada cujo público-alvo fosse a população mais vulnerável que habita o Semiárido Brasileiro, a saber, os moradores da zona rural desta região.

Para Silva et. al (2009), com o objetivo de reduzir as dificuldades de abastecimento de água, na década de 1990 foi criada a Articulação do Semiárido (ASA). Sediada em Recife (PE), reunindo mais de 750 entidades como igrejas, ONGs, sindicatos de trabalhadores, associações comunitárias e outras dessa natureza, esta associação tem papel fundamental para o estabelecimento das cisternas de placas como tecnologia social amplamente difundida nas zonas de vulnerabilidade às secas, atuando como agente implementador local da política.

No tocante à disseminação de programas educacionais que incentivem o manejo correto da água e a convivência com a seca na região semiárida,

Passador e Passador (2010) também destacamos protagonismo da Articulação do Semiárido (ASA) na coordenação desse processo, consolidando-se como espaço de articulação política da sociedade civil em fevereiro de 2000, tendo como base de sua constituição a Declaração do Semiárido, documento que sintetiza as percepções dos grupos participantes da ASA em torno da região e servindo como ponto de partida para o desenvolvimento do P1MC.

O P1MC, de acordo Passador e Passador (2010), é caracterizado por instituir um desenho de gestão inovador, onde a comunidade beneficiária, organizada como sociedade civil, assume integralmente o gerenciamento, contribuindo ativamente na elaboração da política além de criar, utilizar e aperfeiçoar sistemas de controle social nos diferentes níveis de implementação das ações.

Nesse sentido, as diretrizes que sustentam o P1MC pressupõem a participação das comunidades atendidas em processos distintos da política; desde cursos de capacitação sobre o bom uso dos recursos hídricos até a definição de estratégias a serem adotadas nos locais, proporcionando assim o fortalecimento institucional das organizações de base através de um relacionamento virtuoso entre Estado e sociedade. Neste âmbito, Passador e Passador (2010), sustentam que o P1MC pretende alavancar também o fortalecimento do capital social e a mudança cultural, superando assim o cunho assistencialista dos demais programas de transferência de ativos e distribuição de renda.

A valorização das cisternas caseiras como a tecnologia mais viável para a convivência com o Semiárido, é mencionada por Poletto (2001) *apud* Passador e Passador (2010), o autor elenca como vantagens, além dos baixos custos, a simplicidade da tecnologia, que é de fácil transmissão aos meios menos alfabetizados ou analfabetos da população e a perspectiva de, através da

reeducação sobre os cuidados básicos para preservar a qualidade da água armazenada, conscientizar as famílias beneficiárias e incorporar a ideia de sustentabilidade.

A construção das cisternas realizada pela própria família beneficiária é discutida por Passador e Passador (2010) que sustentam o emprego da tecnologia social, além do estímulo à participação comunitária como motivadores de um sentimento de propriedade, que ultrapassa o sentido de posse e uso, “apropriada em sua tecnologia de construção e operação, se torna uma extensão da vida e das decisões da coletividade, isto é, familiar e comunitária” (PASSADOR E PASSADOR, 2010).

Corroborando a afirmativa, Silva et. al (2009) destacam que o contexto social de implementação das cisternas, incita a vivência das famílias com as práticas de associativismo devido ao alto grau de mobilização da população na promoção da melhoria da qualidade de vida no semiárido.

As grandes distâncias que as famílias tinham que percorrer até os açudes e barreiros em busca de água potável foi outra barreira superada com o advento do PIMC e a construção das cisternas bem próximas às casas. O estudo de Passador e Passador (2010) é categórico ao afirmar que essa economia de tempo pela busca da água, aliada ao fato de os indivíduos poderem dedicar seu tempo a outras atividades como o trabalho rural ou o cuidado das crianças, é visto pela população como um grande benefício e um estímulo ao desenvolvimento local sustentável.

Os autores apresentam a escolha metodológica de envolver as famílias com o conceito de sustentabilidade como um dos pontos fortes desenvolvidos pelo PIMC, mas argumentam que devido ao fato do número ainda insuficiente de cisternas nas comunidades, o uso sustentável dos recursos hídricos fica

ameaçado, pois as famílias já contempladas com a construção do reservatório dividem a água com as que não foram fazendo com que a reserva de água acabe antes da nova estação chuvosa, forçando a utilização de carros-pipa particulares ou de controle da prefeitura, intensificando a chamada “indústria da seca” (PASSADOR E PASSADOR, 2010).

Silva et. al (2009) afirmam que a dependência de carros-pipa e outras formas de abastecimento semelhantes, reforçam a manutenção do clientelismo exercido pelos grupos das elites rurais e políticos locais que detêm o poder e os recursos hídricos (açudes, lagos artificiais etc.) e os usam para subjugar as massas populares, em sua maioria pequenos agricultores, dissipando sua autonomia.

Enfatizando a renovação do padrão de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade civil organizada na elaboração de políticas públicas, Passador e Passador (2010), descrevem como essa nova metodologia pode aprimorar e elevar significativamente o grau de desenvolvimento a partir das comunidades locais e do fomento à expansão do capital social: “O envolvimento das famílias no P1MC contribui para a formação de um novo sujeito coletivo, um cidadão mais consciente e atuante, capaz de criar soluções que melhorem o bem-estar de toda a comunidade” (PASSADOR E PASSADOR, 2010).

O desempenho dos diversos atores sociais envolvidos com o P1MC, desde sua iniciativa por meio de ONGs ligadas a ASA, passando pelo processo de institucionalização como política pública formal, é sugerido por Passador e Passador (2010) como um modelo a ser seguido na criação de novas políticas, por viabilizar de forma objetiva o desenvolvimento local e a promoção social dos indivíduos utilizando a tecnologia social. Além de ser economicamente a solução mais efetiva para o acesso a água potável pelas famílias da região rural

do semiárido brasileiro, as cisternas também “rompem com o padrão político da troca de “votos por água”, prática utilizada historicamente pelas lideranças locais, a partir da construção dos açudes em terras privadas”.(PASSADOR E PASSADOR, 2010).

Apesar do P1MC não ter atingido ainda sua meta de alcançar 1 milhão de famílias assistidas em cinco anos, Passador e Passador (2010) afirmam que o programa ainda é considerado como o maior programa desenvolvido no Semiárido brasileiro cujo objetivo é o abastecimento de água para o consumo humano.

#### 4. METODOLOGIA

Quanto às classificações metodológicas, esta pesquisa pode ser classificada como qualitativa no que diz respeito a abordagem do problema em questão, uma vez que, assim como apontado por Gil (2008), o objetivo é entender a dinâmica da relação entre as teorias e suas aplicações e toda a construção de um processo, considerando a subjetividade na análise que não pode ser mensurada em números.

Além disso, foi utilizado o método bibliográfico ao procurar, através de estudos já publicados na área, estabelecer uma relação entre as teorias dos modelos de implementação *top-down* e *bottom-up* e exemplos de políticas públicas brasileiras, podendo se caracterizar também como estudo de caso ao observar as formas de aplicação das teorias nas políticas públicas brasileiras.

Como critério de seleção dos exemplos, buscou-se por casos emblemáticos que suscitaram discussões tanto no meio acadêmico como na sociedade civil, e que apresentam históricos conflituosos em relação à sua implementação.

## 5 Considerações Finais

O presente trabalho teve como objetivo principal a descrição dos estudos mais relevantes já publicados na área de políticas públicas, através da análise bibliográfica, ressaltando os modelos de implementação de políticas públicas do tipo *top-down* e *bottom-up* e suas implicações no desenvolvimento local no Brasil.

Após a apresentação de evidências empíricas dos dois modelos em políticas públicas brasileiras, foi feita uma análise sobre as formas de implementação destas políticas, destacando-se as vantagens e limitações de cada modelo no contexto brasileiro.

Ambos os modelos são aplicados em políticas de diversas naturezas, conforme demonstrado nesta pesquisa, embora o contexto brasileiro demonstre maior tendência em elaborar políticas sob o modelo *top-down*.

Apesar de controverso ao contexto, a avaliação das amostras empíricas do cenário brasileiro aponta o modelo *bottom-up* como terreno mais propício para o desenvolvimento local, embora ele ainda apresente algumas falhas que podem prejudicar a eficiência da política pública, o protagonismo imputado aos atores sociais e ao processo de negociação enseja os princípios fundamentais para o desenvolvimento local.

Visto que o Brasil é classificado como um país “em desenvolvimento”, é possível inferir que as políticas públicas nacionais deveriam privilegiar o desenvolvimento endógeno e a melhoria na qualidade de vida da população. Contudo, a visibilidade que o país obtém internacionalmente advém primordialmente de seu crescimento econômico, retroalimentando assim a predileção da esfera federal por adotar políticas com escopo *top-down*.

A conclusão desse trabalho vai de encontro a ideia proposta por Baptista e Rezende (2011) que enfatiza os modelos posteriores que criticaram tanto o enfoque *top-down* como o *bottom-up* e sugerem foco multicausal, envolvendo desde questões estratégicas, políticas e diversos interesses e atores.

Sustentando o raciocínio de Baptista e Rezende (2011) e Rua e Romanini (2013) abordam que há uma terceira geração de estudos que surge após a década de 1980 e o *boom* dos estudos sobre o enfoque *bottom-up* que sugere a criação e desenvolvimento de um novo modelo onde se mesclam características dos dois modelos supracitados, no intuito de tentar superar as lacunas entre os dois “mediante a composição e ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos”.

Rua e Romanini (2013) afirmam ainda que esse conjunto de estudos é denominado Teorias Híbridas e se caracterizam por entender a implementação como uma interrogação, sustentar que os resultados estão em aberto e que as fases do ciclo de políticas públicas não são claramente delineadas e estanques.

Portanto, este estudo corrobora o que Baptista e Rezende (2011) afirmam ao explicar sobre a importância de entender o ciclo como um processo dinâmico e suscetível ao contexto no qual está inserido. Assim sendo, estudos sobre cada caso é que vão demonstrar qual é o melhor modelo a ser adotado, não limitando ou excluindo a possibilidade de um novo arranjo para que as demandas sejam atendidas.

Como proposta para novas pesquisas sugere-se o aprofundamento nos estudos sobre as teorias híbridas, que pretendem superar as dificuldades dos modelos clássicos e abarcar as questões subjetivas que afligem a sociedade.

**Referências:**

ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura.** Rio de Janeiro, setembro de 2016

ACSELRAD, H. **A noção de “sustentabilidade” presente no documento intitulado “RIMA do Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte”.**In:Painel De Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém 2009

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas.** In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172.

BIDERMAN, C. **Políticas Públicas Locais no Brasil.** In: BIDERMAN, C; ARVATE, P: Economia do setor público no Brasil. 2005. cap. 23, p 462-492.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.** Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA PCT – INCRA/IICA 1999, 104p. Brasília

BRANDT; C. T. **A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996**Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010

BRASIL, **Decreto nº 7.535.** de 26 de julho de 2011

BRASIL. **Territórios da Cidadania.** Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044>. Acesso: 15 Dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento E Desenvolvimento Econômico.** Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

CANIELLO, M. **Identidade e qualidade de vida nos Territórios Da Cidadania.** Sociologias, Porto Alegre, ano 18, no 43, set/dez 2016, p. 300-334

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; e BASTOS, V. V. de S. **Identidade e participação social na gestão do programa Territórios da Cidadania: um**

**estudo comparativo.** Estudos Sociedade e Agricultura, abril de 2013, vol. 21, n. 1, p. 84-107, ISSN 1413-0580.

CARVALHO, J. G. **Programa Mulheres Mil em Arraial do Cabo: extensão e inclusão com base na sustentabilidade.** Extramuros, Petrolina-PE, v. 1, n. 2, p. 92-99, ago./dez. 2013.

CUNHA, M. C. da; ALMEIDA, M. **Populações tradicionais e conservação ambiental.** In: CUNHA, Manuela Carneiro da. Cultura com aspas e outros ensaios. São Paulo: CosacNaify, 2009. p.277-299.

DIAS, R. de B. **Tecnologia social e desenvolvimento local: reflexões a partir da análise do Programa Um Milhão De Cisternas.** Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional 03/12/2013 UNICAMP

CUNHA, M. A. F. da. **A caracterização das populações no EIA/RIMA Belo Monte.** In: Painel De Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém 2009

ELMORE, R. F. **Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas.** In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). La implementación de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa.1996.

FARIA, C. A. P. de. **A política da avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira De Ciências Sociais - Vol. 20 Nº. 59 14p. 2005

FLEURY, L. C.; e ALMEIDA, J. **A construção da Usina Hidrelétrica De Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento.** Ambiente & Sociedade, vol. XVI, núm. 4, outubro-diciembre, 2013, pp. 141-158 Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade Campinas, Brasil

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ed. São Paulo: Atlas, 2008

GNADLINGER, J. **Colheita de água de chuva em áreas rurais.**Juazeiro, BA: Irpaa, 2000.

GOIS, É. L. P. de. **Programa Mulheres Mil: interfaces de gênero na capacitação de mulheres para o mercado de trabalho em Palmas-TO.** Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento

Regional da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional Palmas-TO 2016

HOGWOOD, B; GUNN, L. **Policy Analysis for the real world**.Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy**.Canadá: Oxford University Press, 1995.

HUERTAS, D. M. **Da fachada Atlântica à imensidão Amazônica: Fronteira agrícola e integração territorial**.São Paulo, Annablume, 2009. 344p.

CARDOSO JÚNIOR, J. C (org.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Ipea, 2010. 300 p. volume II

Kuyumjian, R.; Souza, E. M. de; e Sant'anna, S. R. de.**Uma análise a respeito do desenvolvimento local: o empreendedorismo social no Morro do Jaburu – Vitória (ES), Brasil**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(6):1503-1524, nov./dez. 2014

LIMA, L. L.; e D'ASCENZI,L.**Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista De Sociologia E Política V. 21, Nº 48: 101-110 DEZ. 2013 Curitiba, PR

MAGALHÃES, S.; MARIN, R. A.;e CASTRO, E. **Análise de situações e dados sociais, econômicos e culturais**. In:Painel De Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém 2009

MARGARIT, E. **Os interesses em torno da pavimentação da BR-163: Tramas políticas envolvidas na consolidação de um novo corredor logístico na Amazônia**. Revista Mato-Grossense de Geografia - Cuiabá - n. 16 - p. 168 - 197 - jan/jun 2013

MATLAND, R. E. 1995. **Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity-conflictmodel of policy implementation**. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, v.2, n. 5,p. 145-174

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 1.015**. de 21 de julho de 2011

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA DOCUMENTO DE REFERÊNCIA**. Brasília – 2010

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA IDENTIDADE TERRITORIAL**. Brasília – 2011

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Secretaria De Educação Profissional E Tecnológica Instituto Federal De Educação, Ciência E Tecnologia De Santa Catarina. **Projeto Pedagógico De Curso Auxiliar De Padaria E Confeitaria, Eixo Produção Alimentícia**. PROGRAMA MULHERES MIL, Canoinhas Fevereiro/2013

MULS, L. M. **Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais**. Revista Economia Janeiro/Abril 2008 21p

OLIVEIRA, G. B. de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002

PARSONS, D. W. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

PASSADOR, C. S.; e PASSADOR, J. L. **Apontamentos sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56 • São Paulo: 2010

PEREIRA, A. K. **Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira**. In: Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília. IPEA, 2014.

PIRES, R. R. C.; e GOMIDE, A. de Á. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016

POLETTI, I. **Água de Chuva – O segredo da convivência com o semiárido brasileiro – Da indústria da seca para a convivência com o Semiárido brasileiro.** Brasília: Cáritas Brasileira, 2001. p. 16-24.

RAMOS; M.P.;e SCHABBACH, L. M.**O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil.**Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012

RAVENA, N. **Ausência de estudos no EIA ligados à manutenção da vida das populações atingidas pela Hidrelétrica de Belo Monte.** In:Painel De Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém 2009

RODRIGUES, T. M.; e RODRIGUES, S. M. **Pavimentação da BR-163: uma análise sistêmica.** (s.d.)

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas** Unidades de I a XIV. IGEPP, 2013.

SIEDENBERG, D. R. **Dicionário do Desenvolvimento Regional.**Santa Cruz: Edunisc, 2006.

SILVA, A. C. A. B. da. **A transposição das águas do rio São Francisco: interesses e conflitos.**Araraquara, 2011.

SILVA, J. B. da; GUERRA, L. D.; GOMES, R. A.; e FERNANDES, M. **Ecologia política das cisternas de placas: uma abordagem sociológica das medidas governamentais recentes relativas aos problemas de abastecimento de água em comunidades rurais de Boa Vista e Montadas-PB.** Cronos, Natal-RN, v. 10, n. 2, p. 121-143, jul./dez. 2009

SILVA, P. L. B.; e MELO, M. A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** UNICAMP outubro de 2000, 17p.

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

TAPIA, J. R. B. **Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália.** São Paulo em Perspectiva. vol.19 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2005

TUDE, J. M. **Conceitos gerais de políticas públicas.** 1 ed Curitiba PR., 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca Universitária. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos: TCCs, monografias, dissertações e teses.** 2. ed. rev., atual. e ampl. Lavras, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/11017>>. Acesso em: 28/12/2017.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; ALVES, R. C. M.; MORAIS, M. C. A. **O fenômeno do empreendedorismo público: um ensaio sobre a aplicabilidade desse construto na administração pública brasileira.** XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro/ RJ – 22 a 26 de setembro de 2012

VASCONCELLOS. M. A. S. de. **Economia: Micro e Macro.** Atlas, 2006, 446p. 4ª edição São Paulo

VIEIRA, C. da R.; ALBERT, C. E.; e BAGOLIN, I. P. **Crescimento e desenvolvimento econômico do Brasil: uma análise comparativa da desigualdade de renda per capita dos níveis educacionais.** Porto Alegre 2007 21p.