



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: DESCRIÇÃO DO PROGRAMA A PARTIR DOS DOCUMENTOS OFICIAIS¹

Caroline da Rosa², Sérgio Luís Allebrandt³.

¹ Pesquisa Institucional com apoio da FAPERGS, desenvolvida no âmbito do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania (GPDeC) e da Linha de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social do Programa de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI (PPGD)

² Acadêmica do curso de Administração do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação. Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/Unijui. E-mail: kahrouzinha@gmail.com

³ Professor Titular do DACEC e do PPGD da UNIJUI. Líder do GPDeC. Orientador. Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Mestre em Gestão pela Ebape/FGV. E-mail: allebr@unijui.edu.br

Resumo

Com o intuito de superar as desigualdades sociais aliadas a um desenvolvimento territorial harmonioso e sustentável, com ênfase no desenvolvimento rural, o Governo Federal criou em 2008 o Programa Território da Cidadania (PTC). O presente estudo tem por objetivo realizar a descrição do PTC, analisando o programa nos seus elementos conceituais e constitutivos ao nível das intenções oficiais. Com caráter exploratório, utilizou-se de pesquisa documental e bibliográfica, com base nos documentos oficiais do programa. Evidenciou-se que o PTC é uma proposta de intervenção na realidade social por meio de uma política pública federal que busca a integração das políticas com os demais entes federativos, visando o desenvolvimento local integrado e sustentável e a emancipação dos beneficiários do programa.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, gestão social, participação, territórios da cidadania

Introdução

Considerando que o programa federal Territórios da Cidadania (PTC) se apresenta, ao nível das intenções, como inovador em termos de desenvolvimento territorial, e que o modelo de gestão do PTC vem ocupando grande espaço no âmbito federal, impactando inclusive outros programas de desenvolvimento, como o Programa Promeso vinculado ao Ministério da Integração Nacional, o presente estudo tem como foco a descrição e apresentação do PTC. Como afirma Ignacy Sachs (2008) “o programa resume-se em um conjunto de políticas capazes de deflagrar uma nova dinâmica de crescimento, mais equilibrada do ponto de vista regional, e capaz de incorporar, de fato, as populações do campo ao desenvolvimento do século XXI”.

A descrição do Programa Territórios da Cidadania é o primeiro objetivo específico do subprojeto “Territórios da Cidadania: Enfoques da produção acadêmica sobre o tema”, que visa descrever e analisar a produção acadêmica sobre os Territórios da Cidadania no período



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

de 2008 a 2011. Esse subprojeto está vinculado ao Projeto “Governança e Governabilidade: interfaces entre a gestão social dos espaços públicos e as políticas públicas no noroeste colonial gaúcho” que tem como objetivo o estudo da dinâmica da gestão social dos espaços públicos e a interação dos mesmos com as políticas públicas de governos municipais, do governo estadual e do governo federal.

Assim, o tema deste estudo é o Programa Territórios da Cidadania, política pública de desenvolvimento territorial que tem como conceito chave para sua realização a gestão social.

Metodologia

O estudo classifica-se como exploratório. O meio utilizado para a investigação em questão foi a pesquisa bibliográfica e documental. A descrição do Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi realizada com base nos documentos e informações constantes do portal oficial do programa, junto a Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A caracterização do PTC e do Território da Cidadania Noroeste Colonial (PTC-Norc) foi realizada a partir de dados constantes no portal do Programa e junto ao portal do IBGE.

Resultados e Discussão

O Governo Federal lançou, em 25 de fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), programa este que deu sequência ao programa Territórios Rurais, iniciado em 2003, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O PTC objetiva “promover o desenvolvimento econômico e universalizar por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (MDA, 2009). Pretende articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promover a melhoria das condições de vida das suas populações.

De acordo com documento do MDA

Territórios são definidos como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 7).

Para viabilizar o desenvolvimento territorial, propõe-se como estratégia a concertação social:

Induzir, apoiar, fomentar processos de desenvolvimento territorial é algo que sugere, portanto, a necessidade de uma estratégia de concertação social em torno das formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região. O desafio é fazer tal movimento de maneira a favorecer a construção de modelos sustentáveis de geração



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

de riquezas com melhoria da qualidade de vida do conjunto da população (MDA, 2005, p. 8).

Os resultados esperados contemplam quatro das principais dimensões dos processos de desenvolvimento: a dimensão econômica, a dimensão sociocultural, a dimensão político-institucional e a dimensão ambiental. Além disso, o documento analisa as políticas para o desenvolvimento dos territórios rurais para além da SDT/MDA:

A gestão social se dá tendo por objeto os planos e processos de desenvolvimento territorial, e não apenas as políticas do Governo Federal ou, menos ainda, somente as políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A própria ideia de desenvolvimento territorial pressupõe o ultrapassar dos limites setoriais, seja da economia, seja do limite das políticas públicas (MDA, 2005).

O Ciclo da Gestão Social proposto pelo MDA mostra que a gestão social do desenvolvimento territorial é, antes de qualquer coisa, um processo, um ciclo contínuo e retroalimentador que precisa ser sistematicamente acompanhado e avaliado em seus objetivos e resultados obtidos. Este ciclo envolve a sensibilização e a mobilização dos atores locais, que passam a construir uma visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação presente. Passa pelo planejamento e seu desdobramento em planos e projetos específicos, pela articulação das políticas e instrumentos necessários para dar vida a esse plano, e pelo monitoramento e avaliação. Independente de por onde este desenho se inicie, o fundamental é que ele cumpra os três grandes macroprocessos que, enfim, conformam o ciclo de gestão social das iniciativas de desenvolvimento dos territórios rurais: planejamento, organização e controle social.

Do macroprocesso de planejamento (MDA, 2005, p. 24), deseja-se o aprimoramento dos acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos. Busca-se a ampliação dos compromissos de apoio logístico e de participação formalizados, a mobilização de organizações da sociedade civil para participar do processo, a corresponsabilização da população na definição de diretrizes e atores locais comprometidos com o processo de desenvolvimento. Supõe ainda dados coletados e analisados sobre o território, diagnóstico do território consolidado, potencialidades e dificuldades identificadas, visando uma visão de futuro, eixos aglutinadores estabelecidos e definição de planos, programas e projetos de ação.

Quanto à organização da gestão o MDA enfatiza que não significa apenas a divisão de responsabilidades. Ela exige o comprometimento de todos os interessados no desenvolvimento do território, estabelecendo-se uma corresponsabilidade na execução das atividades, em sua gerência, assim como na obtenção dos respectivos resultados.

Com relação ao controle social o MDA refere-se à participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas, avaliando os objetivos, os processos e os resultados.

O Programa tem como alicerces fundamentais a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios. Com enfoque territorial, a atenção do



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

programa é voltada para agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais, buscando resolver os problemas dos territórios e dinamizar a vida das pessoas a quem presta assistência e ensiná-las a se autogerir. Utiliza um planejamento que alia visão territorial e eficiência nos investimentos públicos.

De acordo com Ignacy Sachs (2008) o Programa Territórios da Cidadania vem no auxílio do combate à pobreza e desigualdades sociais, complementando o Programa Bolsa Família. O PTC permite que as famílias beneficiadas com o programa Bolsa Família possam emancipar-se e passar a não depender mais deste recurso, ou seja, atingir a inclusão social pelo trabalho. Para ele a inclusão social pelo trabalho é a solução definitiva, é aquele aprendizado da arte de pescar e não simplesmente a dependência com relação ao peixe que é distribuído.

No portal dos territórios da cidadania (MDA), encontra-se uma série de dados sobre o programa e seu impacto em todo o país: São 120 territórios, contendo em seu conjunto 1851 municípios, em uma área de 4.527.695,40 km², ou seja, 52,48% do território nacional; a população inserida neste programa é de 42.741.272, ou 23,23% da população nacional.

Os Territórios da Cidadania no Rio Grande do Sul são quatro: Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial, Região Central e Zona Sul.

O Território da Cidadania Noroeste Colonial abrange uma área de 13.334,30 Km² e é composto por 34 municípios: Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Boa Vista do Cadeado, Bom Progresso, Bozano, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cruz Alta, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Miraguaí, Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha. A população total do território é de 371.104 habitantes, dos quais 105.826 vivem na área rural, o que corresponde a 28,52% do total. Possui 28.441 agricultores familiares, 967 famílias assentadas e 2 terras indígenas. Seu IDH médio é 0,79. As ações previstas para serem executadas pelo Governo Federal neste Território em 2010 eram em número de 99 e somavam recursos da ordem de 412 milhões de reais.

Uma das especificidades do TC-Norc é que, ao contrário dos outros TC do Rio Grande do Sul, este não se constituía antes como Território Rural. Assim, o TC-Norc não possui trajetória anterior, sendo um território novo em formação. Sua composição foi definida pelo MDS com base em critérios que não consideraram a dinâmica de organização da sociedade gaúcha, que possui uma experiência de vinte anos de discussão e promoção do desenvolvimento tendo como base territorial os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). No caso do TC-Norc, os 34 municípios que o integram pertencem a três Coredes: o Corede Ceieiro, com seus 21 municípios; e o Corede Noroeste Colonial, com seus 11 municípios, e mais dois municípios que integram o Corede Alto Jacuí (Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado).

Esta delimitação territorial também não obedece a configuração das Regiões Funionais de Planejamento (RFP). Os municípios de Cruz Alta e Boa Vista do Cadeado integram a



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: 2011 SIC - XIX Seminário de Iniciação Científica

RFP8 e os demais 32 municípios integram a RFP9. Considerando que o planejamento público do estado do Rio Grande do Sul tem seu foco nas RFP, este tipo de incompatibilidade territorial dificulta a integração das políticas públicas das diferentes esferas administrativas, um dos objetivos do PTC.

Conclusões

Com base nos documentos oficiais é possível afirmar a importância do Programa Territórios da Cidadania, pela sua intenção de integrar políticas públicas no âmbito das três esferas governamentais, com vistas a viabilizar o desenvolvimento local integrado e sustentável, com ênfase em ações inclusivas das populações fragilizadas e que necessitam a atenção de políticas públicas de transferência de renda, mas, mais que isso, alternativas de ações emancipadoras, que permitam que estas populações deixem de ser dependentes de tais políticas assistenciais ou de renda mínima. Uma das dificuldades para a integração vertical das políticas é que os critérios de delimitação dos territórios não levam em conta as dinâmicas e arranjos institucionais já existentes nas regiões, dificultando assim a identidade regional.

Agradecimentos

Agradeço à oportunidade de construção de conhecimento participando de um projeto de pesquisa, inicialmente com a Bolsa de Iniciação Científica PIBIC-Unijuí e, a partir do segundo semestre de 2011 como bolsista PIBIC-CNPq. Agradeço também aos colegas bolsistas BIC-FAPERGS e aos mestrandos bolsistas CAPES, que tem desenvolvido seus subprojetos de forma integrada visando os resultados do projeto de pesquisa a que se vinculam.

Referências

MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Território da Cidadania:** integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília, 2009.

MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais.** Documento Institucional nº 3. Brasília, 2005.

Portal da Cidadania- Governo Federal, disponível em:

<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>.

Acessado em 31 de Julho de 2011.

SACHS, Ignacy. Vídeo Territórios da Cidadania (entrevista com Ignacy Sachs). 2008.

Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=ABhx8-4GSxM>. Acessado em 16 de Agosto de 2011.