



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XX Seminário de Iniciação Científica

TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: ENFOQUES DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE O TEMA¹

Caroline da Rosa², Sérgio Luís Allebrandt³.

¹ Subprojeto vinculado “Governança e Governabilidade: Interfaces entre a Gestão Social dos Espaços Públicos e as Políticas Públicas no Noroeste Colonial Gaúcho”, apoio Fapergs, CNPq e Capes, desenvolvida no GPDeC e Linha de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social do PPGDes

² Bolsista Pibic/CNPq, aluno do curso de Administração.

³ Orientador

Introdução

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) reúne ações de desenvolvimento regional, garantia de direitos sociais e superação da pobreza no meio rural. Para isso, conta com a soma dos esforços dos governos das três esferas federativas brasileiras. 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.

Apesar de transcorridos pouco mais de quatro anos desde seu lançamento, o PTC tem suscitado a atenção de muitos estudiosos, tanto no âmbito nacional como internacional. A descrição e a análise da produção acadêmica sobre os Territórios da Cidadania (TC) são cruciais para viabilizar o entendimento e o alcance dessa política no Brasil. Além disso, os resultados obtidos orientarão o projeto geral ao qual o estudo está vinculado: “Governança e Governabilidade: Interfaces entre a Gestão Social dos Espaços Públicos e as Políticas Públicas no Noroeste Colonial Gaúcho”. Assim, o presente estudo teve como objetivo descrever e analisar produções acadêmicas sobre os Territórios da Cidadania no período de 2008 a 2011 e, especificamente, descrever o programa, elaborar o mapeamento da produção acadêmica e classificar os estudos pelos seus diferentes enfoques.

Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como bibliográfica. A descrição do programa foi feita com base nos documentos oficiais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Para o mapeamento da produção acadêmica utilizou-se consultas no Google Acadêmico, nos cadernos Ebape. BR da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV), na revista APGS (Administração Pública e Gestão Social), nos anais do Enapegs (Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social), nos anais do Enanpad (Encontro da Anpad) e no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Os textos mapeados foram classificados em três categorias: (1) ênfase na concepção teórica da política; (2) ênfase na gestão social das políticas e os resultados decorrentes; e (3) ênfase nos perfis socioeconômicos dos municípios e nas atividades





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XX Seminário de Iniciação Científica

socioeconômicas predominantes. Os resultados foram obtidos a partir da descrição e análise dos textos em cada grupo/categoria de estudo.

Resultados e Discussão

O PTC foi lançado em 2008 pelo Governo Federal, com o intuito de “promover o de-senvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (MDA, 2009). O pro-grama atende agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, famílias de pescadores e comunidades tradicionais. As ações do TC são organizadas em três eixos: apoio à atividade produtiva, cidadania e direitos e infra-estrutura. As instâncias de gestão do programa compreendem o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e o Colegiado Territorial. Nesse último, composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade, é elaborado o plano de desenvolvimento do território.

De acordo com Ignacy Sachs (2008) o Programa Territórios da Cidadania auxilia no combate à pobreza e desigualdades sociais, complementando o Programa Bolsa Família e permitindo que os beneficiários possam emancipar-se e passar a não de-pender mais deste recurso, ou seja, atingir a inclusão social pelo trabalho. Para ele a inclusão social pelo trabalho é o aprendizado da arte de pescar e não simplesmente a dependência com relação ao peixe que é distribuído.

O ciclo de gestão proposto pelo MDA mostra que a gestão social do desenvolvimento territorial é contínua e envolve a sensibilização e a mobilização dos atores locais, avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, 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 dos resultados.

O mapeamento da produção acadêmica sobre o PTC consta do Quadro 1, que reúne e classifica os textos pesquisados e analisados.



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
 Evento: XX Seminário de Iniciação Científica

Quadro 1: Mapeamento da Produção Acadêmica sobre o TC de 2008 a 2011.

Nº	Título	Autor (es)	Ano	Fonte	Cat.
1	A Adoção da Perspectiva Territorial nas Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil	Rosângela Ap. de Medeiros Hespanhol	2010	CAMPO-TERRITÓRIO: v.5, n.10	1
2	A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri cearense	Valéria Giannella, Antônio Edio Pinheiro Callou	2011	Cad. EBAPR/BR, v. 9, nº 3, artigo 6	1
3	A Gestão Social no Contexto do Programa Territórios da Cidadania: os casos dos Municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco – RS	José Roberto de Oliveira <i>et. al.</i>	2011	APGS - vol. 3	2
4	A Gestão Social no Contexto do Programa Territórios da Cidadania: os casos dos Municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco – RS	José Roberto de Oliveira <i>et.al.</i>	2011	V ENAPEGS	2
5	A Gestão Social no Território da Cidadania do Noroeste Colonial: Um Estudo de Caso dos Municípios de Derrubadas, Esperança do Sul e Três Passos	Cristiele Tomm Deckert <i>et. al.</i>	2011	V ENAPEGS	2
6	Articulação de Atores Territoriais na Prática do Ministério do Desenvolvimento Agrário através do Portal da Cidadania	José Raimundo Cordeiro Neto, Ariadne Scalfoni Rigo	2010	IV ENAPEGS	2
7	Articulações de Políticas Públicas no Município de Itaipé – MG a partir da atuação do Programa Territórios da Cidadania	Claudinei da Silva Pereira	2010		2
8	Desenvolvimento local e a construção de uma nova territorialidade: a implantação do Programa Territórios da Cidadania no Norte Pioneiro do Paraná	Eliana B. M. Lopes e Maria Teresa Miceil Kerbaury	2009	CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, V. 14, N. 55	2
9	Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras Vinculadas a esta Perspectiva	Vanessa Petrelli Corrêa	2009	Boletim Regional, Urbano e Ambiental nº 3	1
10	Desenvolvimento Territorial: o perfil sócio-econômico dos municípios pertencentes aos Consórcios, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania	André Luiz Pires Muniz	2011	CHPPG. Ano XIV, Nº 24	3
11	Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócio produtivos em Minas Gerais	Antônio César Ortega <i>et. al.</i>	2009		3
12	Estrutura de produção e comercialização do leite da agricultura familiar no Território da Cidadania Noroeste de Minas	Leonardo Ventura Aranjo, Sandro Pereira Silva	2010	48º congresso SOBER	3
13	Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ	Felipe Barbosa Zani, Fernando Guilherme Tenório	2011	Cad. EBAPR/BR, v. 9, nº 3, artigo 5	2
14	Gestão Social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O Caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ	Felipe Barbosa Zani	2010	Dissertação	2
15	Gestão social dos territórios da cidadania: o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão do território noroeste de Minas Gerais	José Roberto Pereira <i>et. al.</i>	2011	Cad. EBAPR/BR, v. 9, nº 3, artigo 3	2
16	Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira	Luís Roque Klering <i>et. al.</i>	2010	Análise, v. 21, n. 1	1
17	O Conceito de Território e Região nas Políticas Públicas: uma discussão inicial para o entendimento dos Territórios da Cidadania	Marcos Vinícius Spagnol <i>et. al.</i>	2009	V Encontro de Grupos de Pesquisa "Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais"	1
18	O Processo de Construção da Cidadania Deliberativa: o Caso dos Estruturas de Samambaia em Ilha Comprida – SP	Edson Sadao Iizuka <i>et. al.</i>	2011	XXXV EnANPAD	2
19	O Programa Territórios da Cidadania como alternativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento	Sávio da Silva Costa	2010	Riscos e oportunidades : em tempos de mudanças	1
20	Os impactos das políticas públicas nos territórios rurais: o caso do território Região Central- RS	Ananda de Carvalho, Cesar De David	2011	VI Encontro de Grupos de Pesquisa "Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais"	3
21	Produção, atualização tecnológica e financiamento na agricultura nos Territórios da Cidadania do Semiárido brasileiro: uma avaliação com base no Censo Agropecuario de 2006	Guilherme Baptista da Silva Maia <i>et.al.</i>	2011	BNDES Setorial 34	3
22	Teorias em prática: o Território da Cidadania no Cariri Cearense e os desafios da implementação de um Novo Paradigma de Desenvolvimento Territorial	Valéria Giannella	2011		1
23	Territórios da Cidadania – leite em queijo, guaiaba em guaiabada		2010	Premissas	3

Fonte: Elaboração dos autores.





Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XX Seminário de Iniciação Científica

A partir do olhar sob os diversos estudos constatou-se que apesar das boas intenções do programa, reunindo a atuação de diversos ministérios, em torno do objetivo de incorporar as populações mais vulneráveis do nosso país ao desenvolvimento, ainda há problemas na sua prática. Entretanto, é importante considerar a questão da cultura, as marcas históricas nas políticas públicas e os tantos problemas existentes em nosso País para além do âmbito do TC.

O desenvolvimento territorial pede aos sistemas que pretendem operar novos desempenhos, sendo eles: a multisetorialidade da ação, a visão sistêmica e de longo prazo, a descentralização da ação de governo, a governança, a participação, e o reconhecimento da importância do capital social. Entretanto, as características tradicionais dos sistemas de governo do presente vão de encontro a esses requisitos (GIANNELLA e CALLOU, 2011).

Conforme Hespanhol (2010) ainda há muito para se avançar nas políticas públicas do País, tendo em vista que no âmbito dos territórios podem ocorrer os mesmos problemas identificados na escala dos municípios, como o paternalismo, o coronelismo, o patrimonialismo, a ingerência político-partidária, a manipulação na priorização dos investimentos, entre outros. A autora explica que tal fato se justifica devido aos problemas estruturais que têm marcado historicamente o País, como a intensa concentração fundiária e de renda.

Os estudos com ênfase na gestão social evidenciaram que na prática esse processo geralmente não ocorre como o esperado. Para que a gestão social do processo de desenvolvimento ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede (MDA, 2005). Observa-se que, embora exista espaço para a participação da população, muitos indivíduos não comparecem nas reuniões dos colegiados territoriais, apresentam pouco envolvimento com o programa e outros sequer o conhecem, além disso, na maioria dos territórios não há participação dos representantes dos empresários, como constatou o estudo de Zani e Tenório (2011). Carece também a visão numa perspectiva regional. Somado a isso, há problemas na constituição de alguns territórios.

Os estudos com ênfase nos perfis socioeconômicos dos municípios e atividades econômicas predominantes apontaram que existem municípios com perfil dinâmico que estão incorporados nos territórios da cidadania, bem como, há municípios com baixos indicadores econômicos que não estão sendo abrangidos pelo TC. Esses estudos também trouxeram a importância da agricultura familiar, no entanto fizeram menção às técnicas de produção arcaicas utilizadas na atividade.

Conclusões

A partir da análise da produção acadêmica sobre o Programa Territórios da Cidadania constatou-se que apesar das boas intenções do programa, há muitos problemas na sua prática, como o distanciamento de muitos municípios com essa política, dificuldade de se pensar o desenvolvimento de forma regional, fraqueza na participação da sociedade civil, ausência dos representantes dos empresários na maioria dos territórios e dificuldade de uma real integração da ação governamental, estadual, e municipal no programa. Entretanto, entende-se que os problemas



Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XX Seminário de Iniciação Científica

não são exclusivos ao TC e que há marcas nas políticas públicas e problemas estruturais que tem marcado historicamente o país, influenciando no êxito de sua proposta.

Apesar dos problemas, a maioria dos estudos afirma 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.

Pode-se concluir que o Programa Territórios da Cidadania é uma política de desenvolvimento territorial que utiliza a gestão social como conceito chave para sua concretização. Uma vez a sociedade civil tendo conhecimento sobre o território aonde reside, torna-se mais fácil resolver os problemas existentes no mesmo. A gestão como um processo dialógico e participativo permite o aprendizado dos atores envolvidos. Os cidadãos, até então figuras passivas do processo de desenvolvimento, tornam-se protagonistas e transformadores de sua própria realidade.

Agradecimentos

Agradeço à oportunidade de construção de conhecimento participando de um projeto de pesquisa 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 Bibliográficas

- GIANNELLA, Valéria; CALLOU, Antonio Édio Pinheiro. A emergência do paradigma de desenvolvimento centrado no território na observação de duas políticas no Cariri Cearense. In: Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 6, Rio de Janeiro, Set. 2011. p.803–827.
- HESPANHOL, Rosângela Ap. de Medeiros. A Adoção da Perspectiva Territorial nas Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v.5, n.10, p. 123-147, ago. 2010. Uberlândia/MG.
- 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.
- 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.
- ZANI, Felipe Barbosa; TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 5, Rio de Janeiro, Set. 2011 p.780–802.