

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS: O Programa Territórios da Cidadania no
Vale do Ribeira

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação
Científica

Relatório Final

Aluna: Talita Hernandes Borges

Orientadora: Zilma Borges

São Paulo/SP

2014

Resenha

O objetivo central deste trabalho é analisar a capacidade do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em se desenvolver dentro de uma lógica territorial que propicie a descentralização, a participação social e a multisetorialidade, previstas como fundamentos da concepção do Programa. Para tanto, buscou-se compreender como o PTC é desenvolvido no território Vale do Ribeira – SP. As diferentes noções sobre a abordagem territorial são referenciadas ao longo do texto, além de ser apresentada a visão do governo federal a cerca das concepções territoriais. Assim, observa-se os objetivos traçados pelo Programa Territórios da Cidadania e como estes são contemplados no território, principalmente a partir do funcionamento da instância territorial de participação, o Colegiado Territorial. As particularidades do Colegiado Territorial do Vale do Ribeira, além dos dilemas que têm enfrentado atualmente, foram expostos na pesquisa a partir do depoimento dos próprios membros desta instância, a fim de que possa ser analisado, junto a documentos e bibliografias referentes ao tema, as possibilidades e limites do PTC no território.

Palavras-chave: Políticas Territoriais; Programa Territórios da Cidadania; Vale do Ribeira.

Sumário

Introdução.....	1
1. Perspectivas inerentes às concepções territoriais.....	2
2. A abordagem territorial nas políticas públicas e programas rurais.....	7
2.1 Políticas Públicas territoriais no Brasil.....	9
2.2 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PDSTR/PRONAT.....	12
2.3 Agenda 21.....	13
2.4 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	13
2.5 Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Local – Consads.....	14
3. Metodologia.....	16
4. Programa Territórios da Cidadania.....	19
4.1 Contexto de criação e evolução do programa.....	19
4.1.1 Objetivos propostos e campo de atuação do Programa Territórios da Cidadania.....	20
4.2 Os territórios - critérios e processo de escolha.....	23
4.3 Sistema de Governança e processos de Gestão do Programa.....	26
4.3.1 Funções de cada instância.....	26
4.3.2 Processos de Gestão.....	28
4.3.2.1 Instrumentos de gestão: Matriz de Ações e Relatório de Execução.....	29

5.	Análise dos resultados: O Programa Territórios da Cidadania no Vale do Ribeira.....	31
5.1	Apresentação e contextualização do Território Vale do Ribeira.....	31
5.2	Estrutura e Gestão do Programa Territórios da Cidadania no Território Vale do Ribeira.....	33
5.2.1	Estrutura do Colegiado Territorial.....	34
5.2.2	A composição do Colegiado Territorial.....	36
5.3	A implementação e a dinâmica do PTC no Território Vale do Ribeira.....	40
	Considerações Finais.....	44
	Referências Bibliográficas.....	46

Introdução

Políticas públicas territoriais no mundo rural possuem um histórico recente, já que as demandas do campo eram, até então, atendidas de forma a reforçar a lógica setorial e, por vezes, apenas com o foco agrícola. Como um dos resultados da evolução das políticas territoriais rurais no Brasil, há certo destaque ao Programa Territórios da Cidadania (PTC) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já que articula ações de mais de vinte ministérios além de estar presente em 120 territórios em todas as regiões do país.

O objetivo central deste trabalho é analisar a capacidade do Programa Territórios da Cidadania em se desenvolver dentro de uma lógica territorial que propicie a descentralização, a participação social e a multisetorialidade, previstas como fundamentos da concepção do Programa, e avaliar se esta concepção e sua estrutura prevista são apropriadas pelo público alvo de forma a atender as suas especificidades territoriais.

Para isto são estudados os princípios norteadores do Programa Territórios da Cidadania, analisando-se a concepção territorial contida neste e a estrutura prevista para sua aplicação e, por fim, em pesquisa de campo no Território da Cidadania do Vale do Ribeira no estado de São Paulo são analisadas as demandas do público alvo e a apropriação do Programa pelo território.

O estudo do Programa Territórios da Cidadania propicia compreender a lógica territorial ainda pouco frequente na implementação de políticas públicas no contexto do governo federal. Além de evidenciar os ganhos e limitações do que é proposto por uma política pública de abordagem territorial e o que de fato é operacionalizado ou a forma como se concretiza na ponta.

1. Perspectivas inerentes às concepções territoriais

A noção de território é empregada em diversas disciplinas, da biologia à economia, passando pela geografia, antropologia e sociologia. Mas foi nas ciências sociais que o conceito ganhou maior força e serve de base teórica e conceitual para as demais disciplinas. Na biologia, por exemplo, representa os espaços geográficos de grupos de animais (SCHIAVINATTO, 2013). Para o geógrafo Milton Santos (2007), o território é um espaço híbrido entre cultura, política, sociedade, natureza, economia e materialidade numa complexa relação entre tempo e espaço.

DUNCAN e GUIMARÃES (2003) afirmam que a perspectiva territorial refere-se a um espaço - contínuo ou não - e uma determinada concentração de população, no qual se examinam as unidades ambientais, os recursos naturais, as atividades econômicas, as infraestruturas econômica e social, as relações sociais, os domínios institucionais, e os limites políticos.

FREITAS (2010) privilegia o território como unidade de análise, intervenção e planejamento de políticas públicas na tentativa de superar o caráter setorial, promover os processos de desenvolvimento englobando elementos que o qualifique e criando novos arranjos institucionais que gerem oportunidades e aprendizagem social.

Para facilitar o entendimento do que é o território e como este se relaciona com o desenvolvimento, SCHNEIDER (2009) sintetiza o conceito relacionando-o com: poder, identidade e região. Estas três vertentes a respeito do território não são mutuamente excludentes, podendo exercer um papel de complementariedade em muitos casos.

Ao relacionar território com poder, SCHNEIDER (2009) apresenta esta primeira visão com a ideia de “espaço de dominação” ou “espaço de poder instituído”. Nesse sentido, território pode ser entendido como uma população ou povo que vive em uma dada área geográfica tendo o Estado o exercício de poder sobre esse território em nome desse povo (ARAUJO, T. B., 2003).

Posteriormente, a ideia de poder evoluiu para além da relação entre território e Estado. Compreendeu-se que esta ideia é múltipla, sendo capaz de manifestar-se de diversas formas e vinda de diversos atores sociais, sempre com o objetivo de dominação do espaço (SCHIAVINATTO, 2013).

O território é visto como espaço de interação social, troca, cooperação e competição, mas também de dominação, de controle e de poder, no qual os agentes que dominam se articulam para manter

esse domínio e os que são dominados buscam inverter essa lógica.
(SHIAVINATTO, 2013, p. 62).

A segunda vertente para a compreensão do território relaciona-o como espaço de identidade, que caracteriza o sentido de pertencimento ao local (ao território). Essa perspectiva considera o território construtor de identidade e de criação de códigos e normas que, por sua vez, criam elos sociais entre os indivíduos que compartilham valores e sentimentos de pertencimento a um local e/ou a um grupo (SHNEIDER, 2009).

Os autores que utilizam esta vertente sobre o território têm como principal foco a teoria de capital social, que significa relações sociais “institucionalizadas” na forma de normas ou de redes sociais (SHIAVINATTO, 2013). O termo “institucionalizadas”, neste caso, representa os acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações dos grupos, comunidades ou classes sociais (CASTILHOS, 2001).

O conceito de capital social recebe críticas principalmente porque ele não reflete a complexidade das relações sociais. No trabalho de HARRISS (2001), o autor expõe a dependência do capital social não apenas apoiado na história cultural das comunidades, mas também em suas estruturas, interações sociais e em seus contextos sócio-político-econômicos.

A terceira vertente utiliza o termo território como região. A associação desses dois termos surgiu em meados de 1970 e nos anos de 1980 impulsionado pelo “novo regionalismo”, ou seja, o estudo das possibilidades de desenvolvimento de territórios na fase de capitalismo pós-fordista (SCHNEIDER, 2009).

O uso de território como região tem duas principais preocupações: i) entender como se articulam forças locais e a organização dos recursos para explicar os padrões de desenvolvimento das regiões (KRUGMAN, 1998); e ii) evidenciar a importância do papel dos territórios como espaços de aprendizagem coletiva (MAILLAT, 1995).

As três visões apresentadas para a compreensão do território demonstram que este pode ser resultado de estruturas sociais, contexto histórico cultural e as interações entre grupos sociais. Dessa forma, pode também representar uma nova unidade de referência para a ação pública.

Por outro lado, territorialização remete à ideia de ação política, mas não necessariamente de origem estatal, com intuito de estabelecer normas ou institucionalidades comuns a determinados grupos para orientar práticas sociais em um

determinado espaço (FREITAS, 2010). A noção de “territorialidade” reconhece o processo de formação de diferentes territórios em um mesmo espaço diferenciando-os “de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja e etc.” (HAESBAERT, 2005).

O conceito de território adotado oficialmente pelo governo federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) consiste em:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (Brasil, MDA/SDT, 2005d)

Para a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, a abordagem territorial é essencial porque: i) o rural não se resume ao agrícola; ii) a escala municipal é muito limitada para o planejamento e organização de esforços que promovam o desenvolvimento e a escala estadual muito ampla para a mesma finalidade; iii) há necessidade de descentralização de políticas públicas; iv) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo ações para o desenvolvimento (DELGADO e LEITE, 2011).

Três características são fortemente recorrentes na análise do desenvolvimento dos territórios quando aplicada às políticas públicas territoriais. Tais características são: o caráter de descentralização das políticas, a ênfase à participação social e a multisetorialidade empregada.

A multisetorialidade da abordagem territorial, segundo diversos autores, é empregada na busca por soluções que materializem a intersectorialidade de diversas ações. Ou seja, propõe-se um novo olhar às ações governamentais que não se estruturam na departamentalização de suas políticas, mas sim no envolvimento de diversos setores ao considerar os problemas sociais complexos que exigem também soluções complexas. Sendo assim, a abordagem territorial das ações seria fruto da articulação e envolvimento de diversos atores, tanto no âmbito governamental quanto nos setores da economia (primeiro, segundo e terceiro setores).

Em relação à descentralização é importante resgatar que a concepção de territorialização de políticas públicas com abordagem territorial está fortemente associado à construção de um pacto federativo sólido. Isso significa atribuir às funções de cada ente federativo e seus limites de ação pública; construção de objetivos comuns; os recursos necessários para atingir as metas; a natureza das mudanças e seus principais desafios; e os instrumentos de controle e monitoramento dos resultados alcançados (CAMARGO, 1999).

BORJA (1988) aponta alguns dos benefícios da descentralização de políticas públicas: maior proximidade com as populações locais, incentivando maior participação e controle social, e o rompimento com as estruturas sociais tradicionais. No entanto, é preciso cautela nesta análise, já que descentralização não é sinônimo de mais democracia ou mais eficiência. Há um risco inerente a este processo que é a captura de poder e de recursos pelas elites locais (SCHIAVINATTO, 2013) ou quaisquer outros grupos que já possuam o domínio do local.

Um dos enfoques da descentralização é a participação social e o accountability, estes dois como elementos de uma boa governança local. Para os entusiastas da participação, estes fatores podem contribuir para aumentar a participação de grupos minoritários normalmente excluídos dos espaços de deliberações e esferas políticas. Mas há alguns desafios para tanto: a assimetria de poder, as relações políticas clientelistas e o pouco acesso aos fóruns participativos (ARRETCHE, 1996). Esta autora argumenta que participações populares em maior grau nas decisões políticas, ou a concretização de ideias democráticas, depende mais da natureza das instituições do que dos níveis de governo e um desempenho de sucesso da descentralização depende de uma redefinição do papel estratégico do Governo Federal em um novo arranjo institucional.

A emergência da abordagem territorial para o desenvolvimento pressupõe que o nível de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação onde ocorrem relações sociais, econômicas, políticas e institucionais, sendo tais ações fruto da presença do Estado planejador ou mesmo na sua ausência. A criação destes espaços da ação, desde os Conselhos, até a participação deliberativa é um dos pontos importantes nas políticas e programas territoriais, sendo a estruturação apenas um dos desafios colocados, e a sua legitimidade e capacidade de atuação, outros desafios que nem sempre se concretizam.

Em resumo, SCHIAVINATTO (2013) destaca três grandes avanços que a noção de território trouxe aos estudos rurais: a) não limita o desenvolvimento a uma visão setorial, deixando de considerar a agricultura como único setor e evidenciando o território como um espaço de relações sociais. Ao considerar o território um espaço de múltiplas atividades e agentes, a dinâmica territorial é capaz de revelar novas configurações e novos conhecimentos. b) Coloca em destaque a questão da governança social e suas possibilidades de funcionamento. A relação entre diferentes municípios e organizações presentes no território, reforça a ideia de cooperação entre as diversas forças sociais. c) Evidencia uma nova relação entre sociedade e natureza que, ainda segundo Abramovay (2006), território seria o “resultado da maneira como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais em que se apoia sua reprodução” (ABRAMOVAY, 2006, p.02).

2. A abordagem territorial nas políticas públicas e programas rurais

Nos últimos quinze anos um novo discurso sobre a ruralidade passou a predominar, impulsionado por estudos no mundo inteiro, além da forte influência de fundos de financiamento e organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estes organismos internacionais exercem grande influência nas políticas públicas principalmente de países da periferia e semiperiferia do capitalismo mundial (FAVARETO, 2010).

Garcia (2002) destaca quatro grandes momentos de propostas e ações de governos e organismos internacionais para a indução do desenvolvimento rural, principalmente, no Brasil e na América Latina: o primeiro caracterizado por iniciativas de cunho comunitário; o segundo marcado por propostas de reforma agrária; o terceiro pelo que se convencionou chamar de “desenvolvimento rural integral”; e, por fim, o quarto, caracterizado por projetos que falam de desenvolvimento territorial e combate à pobreza.

O primeiro momento pontuado por Garcia (2002) é o desenvolvimento comunitário: a ideia de que cada comunidade possui suas próprias competências e que com ajudas pontuais elas teriam êxitos em seu desenvolvimento. Estas ajudas concentravam-se em ações de necessidades básicas das comunidades, além de apoio às organizações de cooperativas e na tentativa de assegurar maior participação social. De caráter paliativo, estas ações não se sustentaram no longo prazo. Além de dependerem fortemente de recursos humanos e financeiros externos às comunidades, não propiciaram a dinamização esperada no aumento de renda e na produção das comunidades (FAVARETO, 2010).

As iniciativas de desenvolvimento comunitário foram predominantes até 1960 quando se percebeu a necessidade de mudanças estruturais. Foi neste período, sobretudo na América Latina, que a reforma agrária foi tida como a principal política de desenvolvimento rural. O papel de organizações como a FAO, Cepal e Cida (Comitê

Interamericano de Desenvolvimento Agrícola) foi fundamental para a disseminação da importância do tema nos países latino americanos (FAVARETO, 2010).

Após o período de entusiasmos com a reforma agrária, surge o discurso do desenvolvimento rural integral. Favareto (2010, p. 303) pontua dizendo:

Os organismos internacionais deram por fracassadas as políticas de reforma agrária. Como resultado, ocorre um realinhamento da estratégia de desenvolvimento, pondo ênfase em dispor aos pobres rurais todos os elementos que lhes permitiriam melhorar sua qualidade de vida e suas capacidades produtivas, o que incluía uma ampla gama de serviços sociais e técnicos. Surgia a retórica do desenvolvimento rural integral.

Neste período ocorreu a criação do Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida). E entre os períodos de 1945 e 1960, o Banco Mundial e o BID aumentaram seus investimentos para programas rurais (Garcia, 2002). Os principais obstáculos concentravam-se nas dificuldades de recursos humanos para levar adiante programas desse novo modelo desenvolvimento rural. As exigências técnicas das agências internacionais não encontravam no próprio local recursos humanos condizentes com os requisitos estabelecidos, criando uma burocracia e disparidades salariais ao atrair agentes externos àqueles contextos, além da participação de populações mais pobres não ocorrerem (contradizendo o próprio discurso de tais instituições) (FAVARETO, 2010).

Os anos de 1960 a 1980 foram marcados pela ausência de políticas estruturais para o mundo rural, que no Brasil pode ser verificado pela instituição de uma forte modernização tecnológica, com crescente integração de atividades agrícolas da agroindústria e a formação de um padrão corporativista de organização do agro. Na década de 1980, a percepção do aumento da pobreza e da desigualdade fica evidente mesmo com o crescimento das economias e aumento da produção de alimentos (FAVARETO, 2010). A pauta do desenvolvimento rural volta à tona associando-o à redução da pobreza e conservação dos recursos naturais.

É, portanto, em 1990 que a abordagem territorial ganhou maior enfoque às políticas, podendo ser constatada a partir da atuação de organismos internacionais. Segundo Favareto (2010) a OCDE, por exemplo, promoveu diversas pesquisas na área e

propôs em 1994 a divisão territorial da OCDE. O Banco Mundial, em 1996, publicou o relatório “A nova visão do desenvolvimento rural” com intuito de analisar as mudanças do rural e propor a substituição de ações setoriais pela lógica territorial. Várias entidades multilaterais passaram a dar relevo ao tema na busca por conceituar esta “nova visão” do rural.

Favareto (2010) destaca dois grandes dilemas da estrutura e dos sentidos desses documentos: a permanência da visão agrária dos espaços rurais e, por consequência deste fator, o viés de política social subjacente às orientações. As políticas públicas com abordagem territorial podem, em alguns momentos, refletir essas noções empregadas pelos organismos internacionais. A seguir, algumas das principais políticas públicas territoriais do Brasil a nível nacional.

2.1 Políticas Públicas territoriais no Brasil

Até a década de 1990 não havia no Brasil políticas públicas nacionais que levassem em conta a pluralidade dos segmentos sociais que integram o meio rural. Eram pautadas em objetivos setoriais, sobretudo em instrumentos de crédito agrícola indiferenciado ou em mecanismos para manutenção dos preços dos produtos agrícolas, sendo assim, para o setor agrário brasileiro (BONNAL, KATO, 2011). A orientação política na época considerava a agricultura como importante setor no desenvolvimento econômico e na segurança nacional desempenhando funções, como por exemplo, a de liberadora de mão de obra para a indústria e produtora de alimentos e matérias primas baratas.

As políticas públicas estavam orientadas para o fortalecimento do latifúndio e elevação da produtividade das propriedades por meio de pacotes da Revolução Verde. Os pequenos produtores estavam fadados a competir por recursos públicos e políticas públicas com grupos altamente capitalizados, o que restringia consideravelmente seu acesso (BONNAL, KATO, 2011).

Da metade da década de 1980 ao início dos anos de 1990, a territorialização das políticas públicas ganhou importância num processo que refletiu a descentralização administrativa das atividades governamentais em um contexto de democratização política e adoção de políticas públicas neoliberais (DELGADO, 2007). Em 1985, uma importante mudança institucional foi a criação do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) e, dez anos depois, a criação do Programa de

Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Mas é em 1999 que se institucionaliza um dos mais importantes atores para formulação e implementação de políticas diferenciadas para a agricultura familiar e povos tradicionais, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (BONNAL, KATO, 2011).

Não se concretizou neste período uma política nacional de territorialização, verificando-se iniciativas federais, estaduais e municipais isoladas através de agências e programas sem mecanismos institucionais de diálogo e articulação entre elas nos diferentes territórios. Um dos resultados da ausência de uma política nacional de territorialização foi, por vezes, a guerra fiscal gerada entre estados e entre municípios, além da adoção de diferentes critérios para a identificação dos territórios, sobretudo quando pertencentes a níveis administrativos distintos (DELGADO, 2007).

A complexidade conceitual sobre desenvolvimento territorial é também verificada na tentativa de governos construírem políticas públicas que abarquem as principais características desta nova visão para o desenvolvimento, como a descentralização, realçando a partição social e o caráter multisetorial dado a estas políticas. Para Favareto (2009), um dos grandes desafios é passar de uma inovação retórica para um verdadeiro processo de mudança institucional. Mas o autor também reconhece os esforços que estão sendo feitos e identifica, em sua concepção, o estágio atual de transição de uma visão setorial em direção a uma verdadeira abordagem territorial.

A abordagem territorial ganhou espaço nos discursos das instituições públicas brasileiras na virada dos anos de 1990 para a década atual, motivados em parte por pesquisas e estudos que demonstravam os limites da abordagem setorial das políticas de desenvolvimento rural (Graziano da Silva, 1999; Veiga et al., 2001). Até então, as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil possuíam dois formatos de desenho e coordenação compatíveis com a abordagem territorial, tanto no âmbito federal quanto no estadual: i) àquelas concebidas especificamente sob essa denominação, eii) políticas anteriores à emergência dessa abordagem, mas que possuíam elementos de territorialidade, apesar de estarem sob outra denominação (FAVARETO, 2009).

Um dos primeiros resultados desse novo discurso empregado pelas organizações públicas brasileiras foi a ampliação da escala geográfica dos investimentos em infraestrutura para o rural, até então restrita à escala municipal através do Pronaf – Infraestrutura (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Em 2003, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) pelo Ministério do

Desenvolvimento Agrário (MDA), reforçando o discurso da abordagem territorial e ganhando mais adeptos a este tema dentro das estruturas governamentais.

Outra mudança que expressou uma nova orientação do MDA no sentido de valorização da abordagem territorial foi, junto com a criação da SDT, a mudança de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR para Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. Em seu Decreto de criação explicita o território rural como “foco de planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável, a partir das interrelações, articulações e complementaridade entre espaços rurais e urbanos” (inciso II, Artigo 2º). Mudanças em sua composição, aumentando o número de representantes de atores sociais, foram fundamentais para compreendê-lo não apenas como espaço de discussão de políticas e instrumentos para o desenvolvimento rural, mas também como um órgão participativo que contempla a diversidade do mundo rural (SCHIAVINATO, 2013).

A SDT passa a ser responsável em gerenciar os recursos do Pronaf – Infraestrutura, política criada na década de 90 que, além dos investimentos em infraestrutura, possui ações de crédito e capacitação (sob gerência da Secretaria de Agricultura Familiar, também no MDA). O Pronaf-Infraestrutura, posteriormente, ganhou ações de capacitação e apoio a negócios reunidos em um conjunto de ações denominado Pronat (Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais). O Programa Territórios da Cidadania é posterior ao Pronat e herdou parte significativa da concepção deste primeiro programa.

A criação da SDT foi estimulada pela avaliação do próprio governo federal a respeito das políticas públicas de desenvolvimento rural na virada da década de 90 para a atual: a percepção de que os investimentos realizados não eram efetivos e nem eficazes aos objetivos que se esperava alcançar. Dois motivos principais levavam a esta constatação: a insuficiência dos limites municipais para promover ações de maior envergadura, e o viés setorial que concentrava investimentos em atividades que pouco garantiam a geração de renda e oportunidades de trabalho (FAVARETO, 2009).

No âmbito do governo federal, há outras políticas públicas que contemplam elementos da abordagem territorial (como a organização de planos territoriais de desenvolvimento e a criação de fóruns regionais para a sua gestão), mesmo que sem denomina-las como tal. São elas, por exemplo: a Agenda 21, do Ministério do Meio Ambiente; os Consads (Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional e

Desenvolvimento Local), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Programa das Mesorregiões, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, entre outras. Para que fique mais claro o que são essas políticas, será feito a seguir um breve resumo de cada uma delas.

2.2 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR/PRONAT

O PDSTR (antigo Pronat) originou-se de uma linha do Pronaf, o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, que funcionou de 1997 a 2002 e que era responsável por destinar recursos para a construção de obras e aquisição de serviços comunitários. O Pronaf – Infraestrutura buscava fortalecer o desenvolvimento municipal e gestões que priorizassem a formação de conselhos (como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs), havendo representatividade das comunidades e produtores, mas que em muitos casos acabavam apropriados pelo governo local (DELGADO, BONAL, LEITE, 2007).

No Governo Lula, a substituição do foco no desenvolvimento municipal para uma abordagem territorial do desenvolvimento deu origem ao PRONAT (no mesmo período de criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial). O Programa tem como objetivo promover o planejamento, a implementação e a gestão social do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (também conhecido como Territórios da Identidade) e o fortalecimento e a dinamização da sua economia. Para o MDA, as estratégias do programa se dedicam a “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (Brasil, 2005b, p. 7).

Há três fases para a estratégia de atuação da SDT por meio do PRONAT (DELGADO, BONNAL e LEITE, 2007): primeiro é uma fase de mobilização, sensibilização e capacitação para alcançar os diversos atores sociais existentes no território e gerando uma aproximação entre as forças representativas para firmarem compromissos conjuntos. A segunda fase é a construção de um plano que estabeleça as decisões estratégicas que definam prioridades de intervenção no território, organizando as habilidades e competências da localidade que normalmente são conhecidas, mas que se encontram dispersas. A terceira fase é a de execução de projetos e a concretização gradual do plano com implementação, por exemplo, dos investimentos em infraestrutura

e de serviços públicos. Esta fase conta com instrumentos de monitoramento e avaliação permanente dos processos.

Em 2004, o Atlas dos Territórios apresentava 99 territórios formalizados pela SDT, atingindo 1503 municípios. Em 2007, esse número cresceu para 126 territórios, com 1917 municípios. Nestes dois períodos, a predominância dos municípios era na região Nordeste. Em 2013, o número de territórios já totalizava 239, chegando próximo a meta de 280 Territórios Rurais até o final de 2015. Em 2008, o Programa Territórios da Cidadania foi criado e uma nova fase da abordagem territorial em políticas públicas foi iniciada. O capítulo 5 tratará com maior profundidade deste tema.

2.3 Agenda 21

A agenda 21 é um plano de ação a ser adotado global, nacional e localmente tanto pelos governos quanto pela sociedade civil em áreas que de alguma forma o meio ambiente é impactado. Busca-se combinar justiça social, eficiência econômica e conservação ambiental para o alcance de um novo padrão de desenvolvimento.

A coordenação da Agenda 21 Brasileira foi realizada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS), que contou com as diretrizes da Agenda 21 Global e foi entregue à sociedade em 2002. A Agenda 21, tanto no nível nacional quanto no nível local, é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável. Nos territórios, a Agenda 21 envolve a implementação de um Fórum responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais no curto, médio e longo prazos. Além disso, nos espaços dos Fóruns são definidos como serão implementadas e monitoradas as ações estipuladas no Plano e quais serão as responsabilidades dos atores governamentais e da sociedade civil.

As avaliações desse programa demonstram que apesar de ter alcançado uma forte mobilização social, as Agendas Locais raramente são incorporadas nos outros planos de desenvolvimento, o que na prática representa a baixa influência em orientar de fato a alocação de investimentos públicos e privados (FAVARETO, 2009).

2.4 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi institucionalizada em 2007 no Ministério da Integração e conta com uma série de programas e projetos de recorte espacial/territorial definidos a partir de vários critérios. Um dos programas de

destaque é o Programa da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – PROMESO, cujo objetivo é articular políticas nas chamadas mesorregiões diferenciadas (que possuem algum grau de identidade, seja econômico, social ou ambiental).

Os demais objetivos do PROMESO são: a) induzir a ação integrada do Governo Federal em novas escalas espaciais; b) a participação efetiva da sociedade civil no diagnóstico de demandas e identificação de soluções regionais; c) superar os desequilíbrios com base: nas potencialidades e ativos de capital humano e social, na capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos e entre instituições públicas e privadas (FAVARETO, 2009). Com o PPA 2012-2015 o PROMESO deixou de existir sendo incorporado ao Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária.

A PNDR diferencia território de região ao utilizar esses termos em escalas espaciais distintas, mas atua com uma visão top down mesmo com a mobilização de ativos locais, pois não apresenta mecanismos de promoção da organização e planejamento dos territórios (SCHIAVINATO, 2013).

2.5 Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Local

- Consads

Os Consads foram institucionalizados a partir do Programa Fome Zero, iniciado em 2003, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o objetivo de erradicar a fome através de ações integradas e com a estruturação de uma política nacional e permanente de segurança alimentar e nutricional (BRASIL/MDS, 2003).

Os Consads são organizações formalizadas institucionalmente, com um número de municípios definidos que se agrupam para desenvolver ações, realizar projetos de segurança alimentar, nutricional e de desenvolvimento local, na medida em que também geram trabalho e renda.

Estruturam-se por Fóruns nos quais há participação de 1/3 de representação do poder público e 2/3 da sociedade civil de cada município participante, com o objetivo de elaborarem um plano de ação territorial, pactuado e aprovado em assembleias. Esta é uma iniciativa bottom-up de planejamento a que se propõe a política.

Os municípios que constituem o consórcio foram selecionados em função do seu perfil rural, com grandes carências estruturais e cujo perfil da atividade econômica é basicamente a agricultura familiar (SCHIAVINATO, 2013). Para a constituição e consolidação dos Consads, o MDS contou com o apoio das Entidades Implementadoras

Locais (EIR), organizações selecionadas por este Ministério para apoiarem a formulação dos planos e na identificação de experiências promissoras de desenvolvimento intermunicipal que pudessem integrar o planejamento.

3. Metodologia

A metodologia adotada nesta pesquisa tem vertente qualitativa e buscou compreender a fundamentação e a estrutura do Programa Territórios da Cidadania, definido como um programa de lógica territorial para o mundo rural, para a seguir, por meio do estudo de campo no Território da Cidadania Vale do Ribeira, analisar a capacidade do programa em ser implementado dentro desta lógica e em atender às demandas locais.

De um total de 120 territórios definidos pelo programa, o estado de São Paulo conta com duas regiões beneficiado: o Vale do Ribeira e o Pontal do Paranapanema. A escolha do Vale do Ribeira foi por conveniência em relação ao Estado, por facilidade de acesso e por não apresentar questões específicas como é o caso da forte relação com o Movimento dos Sem Terra, no Pontal do Paranapanema.

O referencial teórico foi desenvolvido a partir de estudo bibliográfico sobre dois temas centrais: a abordagem territorial nas políticas públicas no Brasil e as concepções que norteiam as principais questões do mundo rural no país. Utilizou-se de pesquisas recentes de centros de pesquisa sobre o mundo rural, a agricultura familiar e políticas públicas.

Em novembro de 2013, como parte de aprofundamento das questões que dirigem a compreensão do rural brasileiro, foi possível participar do VIII Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, realizado em Campina Grande na Paraíba, pelo IICA– Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.

A participação no Fórum contribuiu na perspectiva de compreender o rural para além da esfera produtivista ou do que oficialmente se convêm chamar de “rural” no Brasil. Novas tipologias para identificar este “novo” rural surgem com base em pesquisas que buscam entender a dinâmica e os diferentes atores que constituem esta esfera. Confrontar estas novas tipologias com as políticas públicas de abordagem territorial desenvolvidas pelo governo federal foi outra importante discussão do Fórum que ajudou a nortear as bibliografias e análises deste relatório.

Em complementação a estes estudos foi realizada Análise Documental buscando atualizar informações sobre políticas públicas e especificamente sobre o Programa Territórios da Cidadania, em sites do Governo Federal.

Os documentos disponibilizados nesses sites serviram de insumos importantes para a construção da pesquisa. Dentre eles: Referências para um Programa Territorial de

Desenvolvimento Rural Sustentável; Marco Referencial para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais; Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais; Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento; e Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais – Guia para a Organização Social.

Duas séries documentais são compostas pelos materiais acima listados, sendo elas: “Documentos Institucionais”, cujo objetivo é traçar os conceitos centrais estratégicos de apoio ao desenvolvimento territorial oferecido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a série “Documentos de Apoio” que interpreta e demonstra estes conceitos através de métodos, técnicas e instrumentos referenciais.

Outros documentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também foram utilizados para análise deste relatório. A partir desse material pôde-se constatar qual a visão do próprio MDA pertinente a abordagem territorial. Exemplos desses documentos são: *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável* (BRASIL, 2003), *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável* (BRASIL, 2005b) e *Orientações para Prática no Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais* (BRASIL, 2003/2004).

Com esta base de dados, somado a entrevistas com diversos atores vinculados ao programa no território do Vale do Ribeira e participação de uma reunião do Colegiado Territorial, Consad, foi possível compreender parte da dinâmica do PTC neste território. Foram conversas com agricultores familiares, membros de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, articuladores territoriais, consultor territorial, representante do Instituto Chico Mendes, secretária municipal de agricultura de Sete Barras, delegado do Ministério do Desenvolvimento Agrário no estado de São Paulo, dentre outros atores que compõem o cenário do Programa Territórios da Cidadania no Vale do Ribeira.

Diferentemente da pesquisa quantitativa, o papel do pesquisador deve ser entendido, como agente participante do processo de pesquisa. Os métodos qualitativos consideram a atuação do pesquisador em campo como parte da produção de conhecimento. Assim, as reflexões dos pesquisadores e suas observações tornam-se dados em si mesmos, constituindo parte da interpretação.

Seguindo a metodologia proposta por Spink (2008), a pesquisa contou com conversas semi estruturadas ou espontâneas que buscavam compreender os dilemas e

avanços do território a partir dos depoimentos de atores que estão inseridos no contexto territorial e que vivenciam, em seus cotidianos, os desafios da vida urbana e rural. Com a noção da pesquisa participante, que se propõe a ter um olhar atento a todos os elementos do campo, é que se buscou analisar o Programa Territórios da Cidadania no Vale do Ribeira, estado de São Paulo.

4. Programa Territórios da Cidadania

Neste capítulo será abordado diversos aspectos do Programa Territórios da Cidadania: desde sua criação, objetivos, formação dos territórios, à seu processo de governança e estruturação. Dessa forma, será possível tratar com mais clareza no capítulo 6 a respeito do funcionamento e limitantes dessa política no Vale do Ribeira.

4.1 Contexto de criação e evolução do programa

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado em 2008 com a percepção do governo federal de que os territórios seriam espaços estratégicos para a implementação de ações de combate a pobreza e articulações de políticas públicas. Segundo Favareto (2009), é o reconhecimento da necessidade de uma política de grande alcance para o Brasil rural, além de chamar atenção o fato de sua coordenação estar, também pela primeira vez, sob responsabilidade de um Ministério com real capacidade de articulação intersetorial e interministerial, a Casa Civil (FAVARETO, 2009).

O momento de criação do PTC foi consecutivo à reeleição do Presidente Lula, que assumiu uma decisão política de acelerar o processo de desenvolvimento socioeconômico do país muito por influência do debate político da época. Na visão de alguns autores, o Programa Territórios da Cidadania nasceu como uma ação voltada ao rural como um contraponto de equilíbrio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conformando um “PAC rural”, assim como também se expressou na tentativa de dar unidade a um conjunto de políticas até então dispersas em vários ministérios (BONNAL, 2012; FAVARETO, 2009).

A implementação do PTC deixa claro seu distanciamento com respeito ao PAC e aproximação ao PRONAT, configurando-se como um dispositivo complementar a esta última política principalmente no que diz respeito ao combate à pobreza rural através de uma estratégia territorial. Pode-se afirmar que o PRONAT e PTC ao mesmo tempo em que apresentam posturas complementares de combate à pobreza, diferenciam-se em suas formas de atuação. Para o PRONAT, esta demanda representa tópico indireto às suas ações, pois seria fruto do processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares, enquanto o PTC busca enfrentar diretamente as causas da

estagnação socioeconômica, que se manifestam principalmente na pobreza e desigualdade (BONNAL, 2012).

Como já explicitado no primeiro capítulo deste trabalho, o PRONAT tem sua origem junto à criação da própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em 2003, no início do governo Lula. A regulação deste programa ocorreu apenas em 2005 com a Portaria no. 5 de 18/07/2005 emitida pela SDT e é ela que garante suporte legal ao Territórios da Cidadania. Esta Portaria reconhece a seleção, alteração e administração dos Territórios Rurais do PRONAT.

Alguns Territórios Rurais apresentavam-se mais fragilizados economicamente do que outros e por isso demandavam uma atenção emergencial e ações de políticas públicas mais articuladas (LEITE, S. P.). O Programa Territórios da Cidadania lançado em 2008 surge motivado por esta percepção do governo federal, mantendo o mesmo marco referencial que o PRONAT, apesar da gestão mais complexa apresentada pelo PTC.

Territórios da Cidadania foram selecionados a partir dos Territórios Rurais, com prioridade aos territórios de baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo, o PTC é apresentado como parte das ações da Agenda Social do Governo Federal na busca pela redução das desigualdades (LEITE, S.P.).

4.1.1 Objetivos propostos e campo de atuação do Programa Territórios da Cidadania

O Decreto da Presidência da República que regulamenta o Programa Territórios da Cidadania, de 25 de fevereiro de 2008, traz em seu Artigo 1º que as ações integradas de diversos órgãos do Governo Federal, ou seja, suas políticas públicas integradas, destinam-se à “melhoria das condições de vida, acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País”.

O Artigo 2º deste Decreto especifica as estratégias de desenvolvimento territorial sustentável para alcançar o objetivo da política, esta se traduz em: “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia”. As estratégias contemplam: a) integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; b) ampliação dos mecanismos de participação

social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; c) ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; d) inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; e) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Dentre os objetivos citados, os principais são: inclusão produtiva das populações pobres; planejamento e integração de políticas públicas; ampliação da participação social; e busca da universalização de programas básicos de cidadania (SCHIAVINATTO, 2013; LEITA, DATA).

Constam no Artigo 5º do Decreto de 25/02/2008, que instituiu Programa Territórios da Cidadania, três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e direitos e infraestrutura.

Estes três eixos desdobram-se em outros sete: Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso a Água; Apoio a Gestão Territorial; e Infraestrutura. As ações do PTC, ou seja, as políticas públicas que o constitui estão inseridas nestes temas. Em 2008 eram 180 ações, em 2009 aumentou para 203 e em 2010 decresceu para 178 ações. Os eixos e os temas indicam as prioridades do programa, mas são as ações que possuem o papel de intervenção direta nos territórios, já que os recursos são acessados por meio delas (LEITE e WESZ Jr., 2011).

A partir dos eixos e temas, é constituída uma Matriz Federal de ações: anualmente os ministérios são consultados afim de que façam a adesão ao programa por meio da oferta de ações. Dessa forma, os órgãos federais não precisam criar novas políticas públicas para ingressarem no PTC. O que ocorre é a destinação de um volume de recursos dos programas já existentes ao Territórios da Cidadania (LEITE e WESZ Jr., 2011). Uma questão importante neste ponto é que não há maior dotação orçamentária aos ministérios que passam a integrar o PTC, mas sim uma redistribuição dos valores a serem empregados nos territórios da cidadania.

(...) portanto, não ocorre um “aumento do bolo”, somente uma nova redistribuição das suas fatias. Em alguns territórios - principalmente os mais isolados - isso pode representar um acréscimo de recursos, enquanto que para outras localidades

os valores sofrem poucas alterações, pois traduzem-se na mesma rubrica que já chegava aos municípios antes da sua constituição em Território da Cidadania (LEITE e WESZ Jr., 2011, p. 179).

É também importante pontuar que o Programa Territórios da Cidadania não participa da decisão de alocação de recursos na aprovação do orçamento de uma determinada política ou ação territorializada. O processo orçamentário de cada ministério é realizado normalmente buscando aprovação junto ao Congresso Nacional de seus valores totais. Finalizada esta etapa é que cada órgão definirá quanto do montante será destinado ao PTC.

Desta forma, o papel da coordenação do PTC é acompanhar os valores dos ministérios que compõe o programa para que não ocorra uma redução dos recursos contingenciados, mas, caso isso ocorra, a orientação é recorrer à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento para que pressionem os órgãos responsáveis pelas ações e evitem a redução de recursos destinados ao PTC (LEITE e WESZ Jr., 2011). O resultado disso é uma maior estabilidade aos municípios que integram os territórios do programa, estando menos suscetíveis a cortes orçamentários.

Conforme análises realizadas por Leite e Wesz Jr (2011), a partir de levantamentos feitos sobre a distribuição dos recursos, três linhas gerais do programa concentram parte significativa destes: Direitos e Desenvolvimento Social; Infraestrutura; e Organização Sustentável da Produção. O estudo revelou também uma concentração em três ministérios (dos 22 participantes), do Desenvolvimento Social, da Saúde e do Desenvolvimento Agrário. Ainda segundo estes autores, 80% dos recursos ficam detidos para estes três eixos (sendo 40% na área de Direitos e Desenvolvimento Social), sendo que no extremo oposto dessa situação, estão as ações de “Educação e Cultura”, “Ações Fundiárias” e “Apoio a Gestão Territorial”, que em 2010 contavam com 5% dos recursos do PTC (LEITE e WESZ Jr., 2011).

Fato que chama atenção é o montante de recursos destinado à Gestão Territorial, pois é uma das inovações do Programa, mas que acaba por concentrar apenas 0,1% dos recursos previstos (em 2010 significou R\$ 34 milhões) (LEITE e WESZ Jr., 2011).

Pode-se notar que até agora algumas ações no PTC possuem um peso maior, o que reflete na concentração de recursos em determinados ministérios. Políticas como o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa, Benefício de

Prestação Continuada ao Deficiente, Pronaf, Luz Para Todos e Cresce Nordeste representam 60% dos valores previstos ao programa, sendo que três, dessas seis políticas são oriundas do MDS (LEITE e WESZ Jr., 2011).

4.2 Os territórios - critérios e processo de escolha

Em seu primeiro ano de implementação o PTC contou com 60 territórios, totalizando 958 municípios brasileiros ou 17% do total do país, além de representar 24 milhões de habitantes ou 14% do total. Destes, 8 milhões vivem no meio rural.

Em 2009, o número de territórios dobrou e mantém-se o mesmo até hoje. Abrange 1852 municípios ou 32,9% do total do Brasil; 42,4 milhões de habitantes, sendo que 13,1 milhões estão no meio rural. O quadro a seguir sintetiza algumas das principais informações a respeito do PTC a partir de 2009.

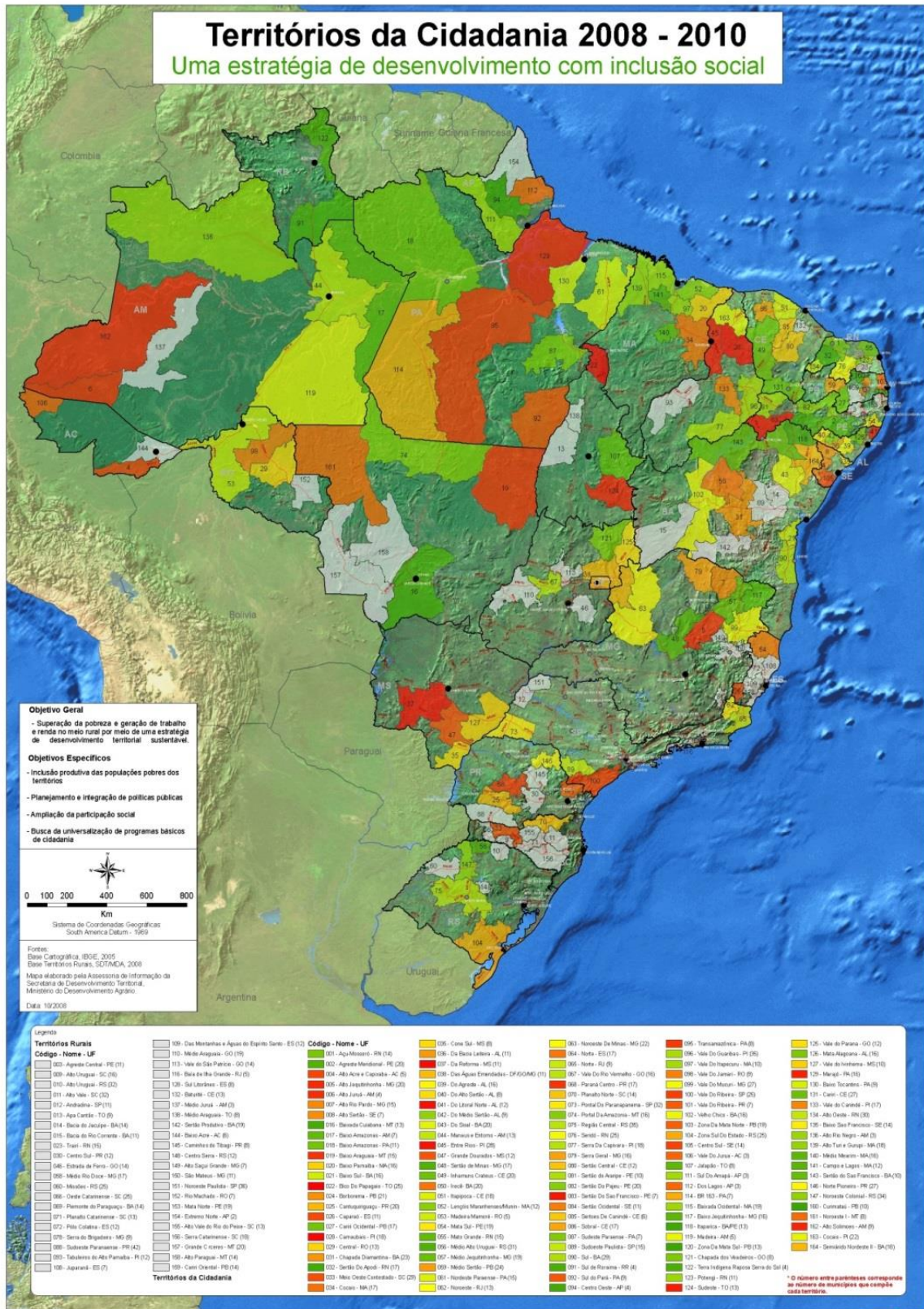
Quadro 1: Informações gerais dos 120 Territórios da Cidadania, 2009

Aspectos	Quantidade
Municípios beneficiados	1852
População total	42,4 milhões
População rural	13,1 milhões
Agricultores familiares	1,9 milhões
Assentados da reforma agrária	525,1 mil famílias
Pescadores	210,5 mil
Comunidades quilombolas	810 comunidades
Terras indígenas	317 terras

Fonte: Cazella, Zimmermann e Leite (2013)

A região Nordeste concentra 46,7% dos Territórios da Cidadania e 50,7% dos municípios localizados dentro do PTC. Já a região Norte detém 22,5% dos Territórios da Cidadania. O mapa a seguir indica os Territórios Rurais e os da Cidadania.

Figura 1: Mapa dos Territórios da Cidadania



Fonte: www.territoriosdacidadania.gov.br

O terceiro artigo do Decreto que regulamenta o PTC refere-se aos critérios de escolha e prioridades para a adesão de um território ao Programa. São eles: a) estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT); b) apresentar menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; c) maior concentração de benefícios do Programa Bolsa Família; d) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; e) maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; f) ter baixo dinamismo econômico; g) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; h) maior organização social; i) maior concentração de municípios de menor IDEB – Índice de Desenvolvimento de Educação Básica.

No primeiro parágrafo do Art. 1º, fica definido que os municípios que irão compor um Território da Cidadania devem apresentar densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média de até cinquenta mil habitantes.

Está a cargo do Comitê Gestor Nacional a possibilidade de criar e modificar os Territórios da Cidadania. As funções e responsabilidades deste Comitê serão aprofundadas na sessão 5.3 do presente trabalho.

Como já citado neste trabalho e presente no próprio Decreto, os territórios que já são Territórios Rurais (referentes à política do PRONAT) possuem prioridade para serem incorporados ao Territórios da Cidadania, o que não significa que esta política só se realiza no arcabouço de territórios.

Entre os critérios considerados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com até cinquenta mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, Consad - do MDS e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

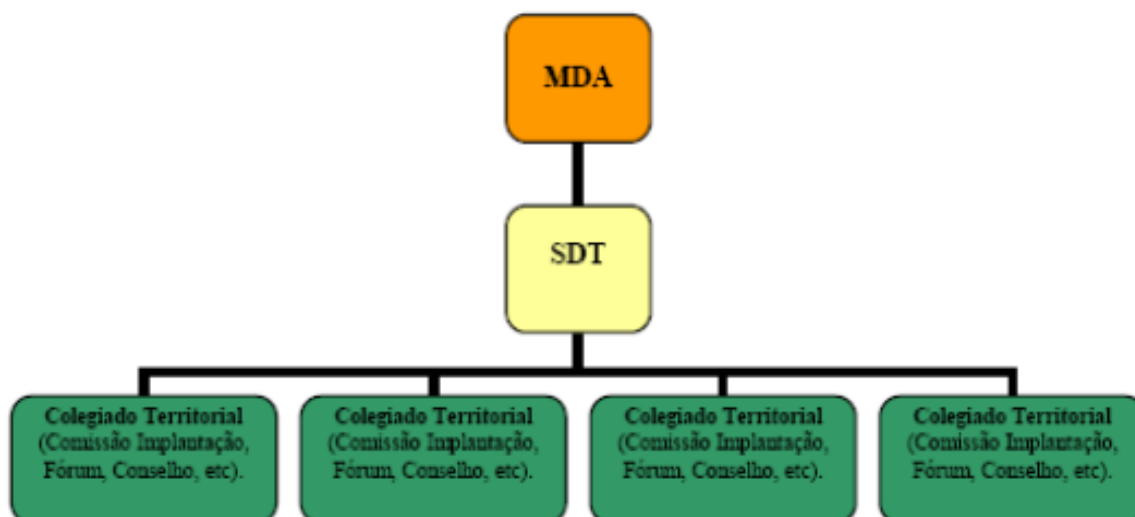
4.3 Sistema de Governança e processos de Gestão do Programa

A governança do Programa Territórios da Cidadania é realizada a partir de três instâncias: territorial, estadual e nacional. A compreensão da função dessas três instâncias é fundamental para se entender algumas marcas do Programa Territórios da Cidadania: a primeira, seu processo de gestão descentralizada na tentativa de aumentar o controle social; a segunda, a complexidade na implementação de políticas orientadas aos territórios envolvendo diferentes ações setoriais e oriundas de distintos ministérios; e, por último, a articulação das três esferas de governo: municípios, estados e a União.

4.3.1. Funções de cada instância

O processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania tem sido considerado uma inovação se comparado às políticas territoriais anteriores. No PRONAT, por exemplo, a gestão institucional era mais simplificada, realizada entre os Colegiados Territoriais (ou seja, as instâncias locais de participação) diretamente com a SDT no MDA. O organograma abaixo exemplifica resumidamente este processo.

Figura 2: Organograma da Gestão do PRONAT

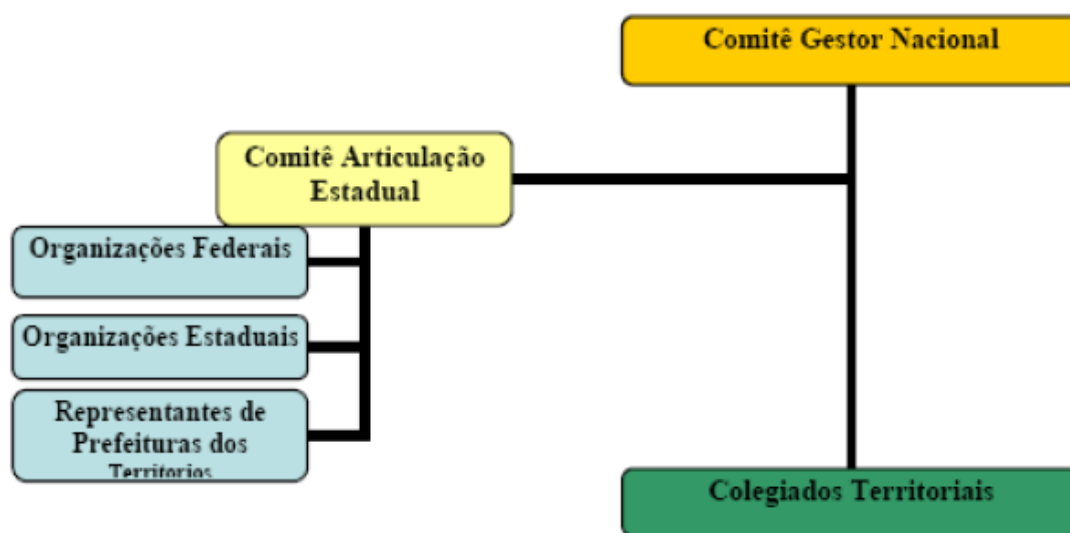


Fonte: SDT

No caso dos Territórios da Cidadania, há uma instância intermediária entre Colegiados e o governo federal: o Comitê de Articulação Estadual. Assim, o sistema de governança do PTC é realizado por um tripé: o Comitê Gestor Nacional, formado por 22 ministérios, os Comitês de Articulação Estadual, com representantes dos órgãos

federais, estaduais e prefeituras envolvidas e os Colegiados Territoriais, composto por representantes municipais e da sociedade civil. Percebe-se que foram constituídas novas instituições para articulação das ações. O organograma a seguir exemplifica este processo de gestão.

Figura 3: Organograma de gestão do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: Territórios da Cidadania

O Comitê Gestor Nacional (CGN) é formado por 25 organismos federais, sendo que destes, 22 são ministérios representados pelos seus secretários executivos. A estrutura do CGN conta ainda com um comitê executivo formado por representantes da Casa Civil, da Secretaria de Relações Institucionais, e dos ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Planejamento. Há também um comitê técnico informal constituído pelos responsáveis em operacionalizar as ações. Esses comitês têm vínculo direto com os comitês de articulação estaduais e os colegiados territoriais (EUSÉBIO, 2009).

As atribuições do CGN são: i) aprovar diretrizes; ii) organizar as ações federais; iii) adotar medidas para execução do Programa; iv) avaliar o Programa; v) mobilizar acordos federativos (pacto ou coordenação federativa); vi) e definição de novos territórios. A coordenação do Comitê Gestor Nacional é do MDA, mas até dezembro de 2010 a articulação era feita pela Casa Civil (DELGADO, 2011).

Os comitês de articulação estaduais são consultivos e propositivos articulando representantes das três esferas de governo: todos os órgãos federais que compõem o

Programa, todos os órgãos estaduais indicados pelos governos estaduais e até dois prefeitos de cada Território do estado. Compete ao comitê de articulação estadual: i) apoiar a organização e mobilização dos colegiados; ii) apresentar ou articular ações para o Programa; iii) acompanhar a execução do Programa; iv) fomentar a integração das diversas políticas públicas nos territórios; v) apresentar a sugestão de novos territórios; vi) e auxiliar na divulgação do programa.

Os colegiados territoriais devem possuir representantes dos três níveis de governo e da sociedade civil do território no qual se encontram. Comparado aos Codeters do PRONAT, o Programa Territórios da Cidadania amplia as estruturas desses colegiados, que passam a possuir uma coordenação executiva. Nos Codeters dos territórios rurais prevalecia a participação da sociedade civil (DELGADO, 2011).

As atribuições dos colegiados territoriais são: i) divulgar as ações do programa; ii) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes); iii) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; iv) contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; v) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; vi) exercer o controle social do programa. “O Colegiado é por definição um espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território e de controle social do Programa” (PEREIRA LEITE, ET AL, 2013).

4.3.2 Processos de Gestão

O Programa Territórios da Cidadania vai além da somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios. Ele tenta repensar a lógica de territorialização das políticas a partir de um encontro de ações *bottom-up*, pelos atores locais - agora não necessariamente agrários - com aquelas *top-down*, também não necessariamente setoriais. O desafio torna-se maior por envolver ações setoriais de distintos ministérios, sendo que parte do exercício de articulação se dará na escala territorial, tornando complexo o processo de gestão social e de gestão financeiro-orçamentário (LEITE e WESZ Jr., 2011).

Este item tratará dos instrumentos de gestão utilizados no âmbito do PTC para a realização de sua gestão dada a complexidade da gestão social nos territórios e a articulação junto aos ministérios.

4.3.2.1 Instrumentos de gestão: Matriz de Ações e Relatório de Execução

A Matriz de Ações é o mecanismo pelo qual os ministérios definem os valores que serão destinados por ação a cada território. As ações podem ser de duas modalidades: territorializadas e não territorializadas. Entende-se por ações, políticas públicas oriundas de distintos ministérios. Assim, as políticas públicas podem ser territorializadas e não territorializadas.

Para as ações territorializadas, existe um montante de recursos previsto ao território segundo a ação que se pretende implementar. Já as ações não territorializadas são aquelas cujos ministérios não definem quais serão os territórios a receber tais ações.

Importante destacar que as ações não territorializadas são políticas que podem ser demandadas por todos os municípios brasileiros independentes de serem de algum Território da Cidadania ou não. Porém, aqueles municípios que integram um território têm preferência no processo de seleção dos projetos a serem financiados pelos ministérios ou sobre o volume de recursos a ser aplicado por uma política no território (CAZELLA, ZIMMERMANN E LEITE, 2013).

Um exemplo de política territorializada é o Pronaf, que disponibiliza financiamentos de projetos de custeio, investimento e de capacitação definido no plano-safra e que na Matriz de Ações possui discriminado o montante previsto por território (CAZELLA, ZIMMERMANN E LEITE, 2013).

O Programa Brasil Alfabetizado é um exemplo de ação não territorializada. A Matriz de Ações sugere que o Colegiado Territorial mobilize-se para adesão ao programa e informativo para o controle social (CAZELLA, ZIMMERMANN E LEITE, 2013).

Em 2010, foram previstas 180 ações para os 120 territórios da cidadania, vinculados a 19 ministérios ou órgãos públicos federais. Entre os ministérios com maior quantidade de proposições, lidera do ranking o MDA com 36 ações, seguido do Ministério da Saúde, com 19, o Ministério da Pesca, com 16 e o Ministério da Integração Nacional, com 15 ações. O Ministério de Minas e Energia registrou somente o Programa Luz para Todos.

As recomendações da SDT (Brasil, SDT, 2009) demonstram que a Matriz de Ações é também um instrumento para que os membros dos Colegiados iniciem um debate acerca de suas demandas prioritárias. Assim, espera-se que seja formulada uma agenda de articulação entre o colegiado territorial e as instâncias governamentais para que ações atendam às especificidades e particularidades do território. Uma vez definida

essa agenda, deve-se cumprir a elaboração de um Plano de Execução, mecanismo de monitoramento e controle social das ações pactuadas no território. Como resultado deste controle, materializa-se o Relatório de Execução, com informações sobre os estágios da execução física, orçamentária e financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas para cada projeto apoiado pelo PTC (CAZELLA, ZIMMERMANN E LEITE, 2013).

A Matriz de Ações é uma inovação na gestão do PTC, sobretudo na territorialização das ações, pois pode garantir que um volume de recursos chegue a determinado espaço, já que uma vez territorializado, torna-se difícil que ele seja investido em outro local. O Orçamento Geral da União, Lei de Diretrizes Orçamentárias, etc, ou seja, o sistema corporativo nacional, não adota a identificação do local que será beneficiado pela política pública, sendo assim, trabalham com valores macros que não designam o espaço de atuação dos instrumentos de intervenção, sem uma perspectiva gerencial territorial (LEITE e WESZ Jr., 2011).

Os recursos territorializados em 2009 e 2010 representaram cerca de 93% do total, principalmente pelo fato dos principais ministérios do programa (MDS, MS, Ministério das Cidades – MCID, Ministério de Minas e Energia – MME e Ministério da Fazenda – MF) territorializarem previamente 100% de seu orçamento para o Territórios da Cidadania (LEITE e WESZ Jr., 2011).

5. Análise dos resultados: O Programa Territórios da Cidadania no Vale do Ribeira

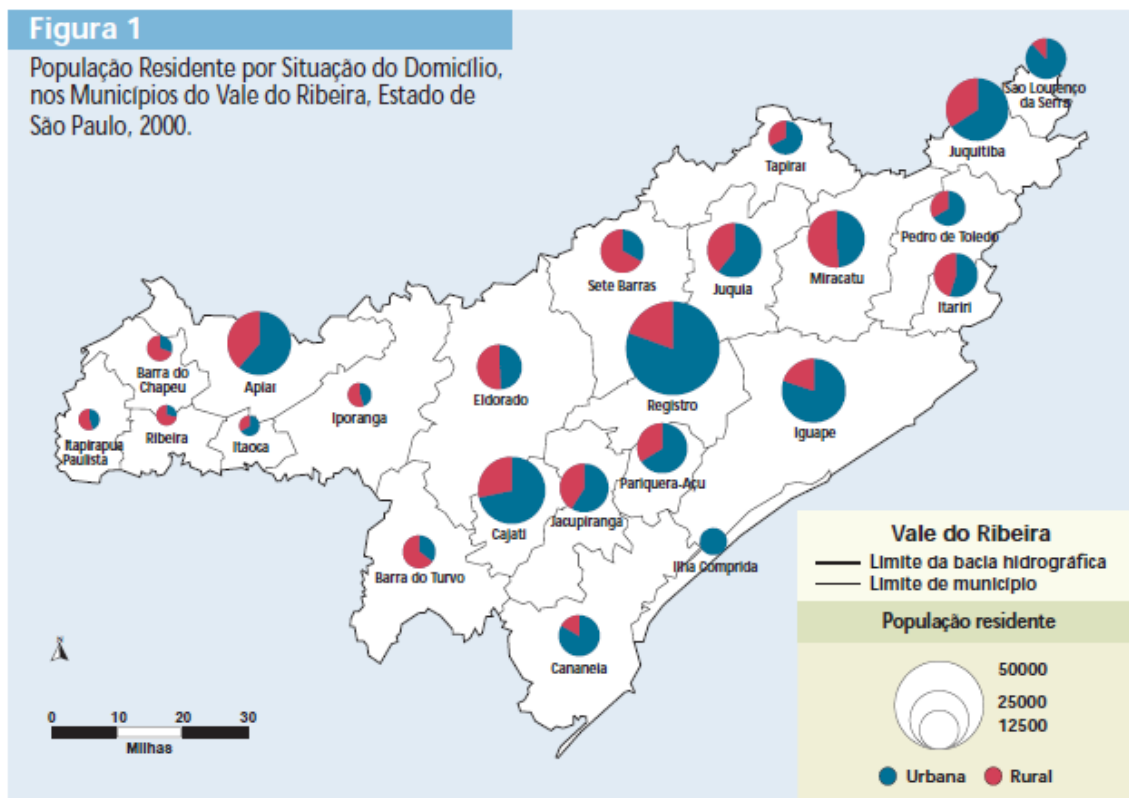
A seguir são apresentados os resultados da pesquisa de campo, obtidos a partir de duas visitas ao Território do Vale do Ribeira para realização de entrevistas e participação em reunião do Consad, conforme descrito no capítulo da metodologia, além de correspondências trocadas, informações obtidas por e-mail e análise documental sobre o território.

Mais especificamente, neste capítulo será analisada a capacidade do Programa Territórios da Cidadania em atender à descentralização das políticas, à participação social e à multisetorialidade ao ser implementado no Vale do Ribeira, especialmente por meio da atuação do Consad, Colegiado Territorial do Vale do Ribeira. Estes aspectos, conforme tratados na fundamentação teórica fazem parte da proposta central do programa.

Por fim, inicia-se a discussão sobre a capacidade do programa em atender às especificidades do território a partir das demandas de seu público alvo. Ou ainda, se a concepção territorial e a estrutura prevista no programa é apropriada por este público de forma a atender as demandas locais.

5.1 Apresentação e contextualização do Território Vale do Ribeira

O território do Vale do Ribeira, formado por 23 municípios, localiza-se no sul do estado de São Paulo e faz divisa com os estados de Mato Grosso do Sul e Paraná. Apresenta a mais baixa renda per capita de São Paulo, além de diferenciar-se do restante do estado pelos seus aspectos sociais, culturais e ambientais (NEAD, 2006).



Fonte : Censo Demográfico 2001. Relatório NEAD, 2006

Em 2000, de cada dez habitantes do Estado de São Paulo, 9,3 moravam nas zonas urbanas, enquanto no Vale do Ribeira esta proporção cai para 6,5 habitantes, ou seja, 35% das pessoas ainda moravam na zona rural. Metade dos municípios – Ribeira, Barra do Chapéu, Sete Barras, Barra do Turvo, Iporanga, Itapirapuã Paulista, Miracatu, Eldorado, Itariri, Jacupiranga, Juquiá e Apiaí – apresentaram taxas de urbanização abaixo da média da região, que foi de 65,3%.

O Vale do Ribeira concentra a maior parcela remanescente contínua de Mata Atlântica e de ecossistemas associados do país, com 40% das unidades de conservação do Estado de São Paulo. A alta vulnerabilidade que se encontra neste território foi, mais recentemente, reforçada em razão das severas leis de proteção ambiental, que impuseram limitações às tradicionais atividades dos pequenos produtores familiares. Cerca de 75% das terras da região são regidas por leis de proteção ambiental, sendo que 58% dessas áreas são institucionalmente protegidas sob a forma de parques e estações ecológicas – de propriedade pública, o que impõe a proibição de qualquer uso econômico – ou de áreas de proteção ambiental, com propriedade e uso do solo privados, porém com restrições de uso (NEAD, 2006).

A população que vivia da agricultura de subsistência foi altamente afetada pela formação de novos parques e áreas de proteção que impossibilitaram a prática da coivara – queima da mata para o palmito -, prática tradicional em áreas de baixa fertilidade dos solos, o que fez agravar o quadro de dificuldades já existente na região. Para o NEAD (2006) – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural vinculado ao MDA, a precariedade da agricultura do Vale do Ribeira deve-se: a baixa fertilidade do solo e a falta de regularização fundiária, que gera constantes conflitos de posse de terra, resultando na marginalização de pequenos agricultores, ao mesmo tempo em que não oferece estabilidade para investimentos de maior monta aos agricultores mais capitalizados. Uma das alternativas apontadas para o desenvolvimento econômico do Vale do Ribeira é o ecoturismo.

5.2 Estrutura e Gestão do Programa Territórios da Cidadania no Território Vale do Ribeira

Este tópico pretende descrever a forma como o Colegiado Territorial no Vale do Ribeira estrutura-se e qual o seu histórico de formação para chegar ao seu estágio atual. Para tanto, a pesquisa utiliza-se dos depoimentos dos próprios membros do Colegiado, além de pesquisas recentes já realizadas sobre o tema. A partir desses materiais é possível iniciar a discussão sobre os ganhos e limites do Programa Territórios da Cidadania no Vale do Ribeira.

A discussão está centrada na estruturação e dinâmica do Colegiado Territorial no Vale do Ribeira. Este tema foi fortemente abordado na pesquisa de campo pelos entrevistados e é reflexo dos atuais debates que o território vem fomentando em torno do PTC.

5.2.1 Estrutura do Colegiado Territorial

O Colegiado Territorial do Vale do Ribeira possui um histórico que não se inicia apenas com o Programa Territórios da Cidadania em 2008. Pela existência de outras políticas com abordagem territorial anteriores ao PTC (como foi tratado no capítulo 3 deste trabalho), a formação de fóruns ou estruturas colegiadas para organizar as demandas territoriais tiveram início, sobretudo, no começo dos anos 2000. Privilegiava-se, portanto, um novo espaço de discussões no âmbito territorial que, até então, cabiam

aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), estes criados, na época, por incentivo do Pronaf-Infraestrutura.

Apesar dos CMDRs e dos Colegiados Territoriais possuírem regras comuns que os orientem, há alguns ganhos adquiridos pelas instâncias dos Colegiados Territoriais: financiamento de diversas atividades locais de articulação; oficinas de capacitação, planejamento e decisão; investimentos em recursos humanos, como a contratação de articuladores que atuem em cada território e de consultores territoriais responsáveis pela condução das ações do MDA nos estados; e a disponibilidade de recursos para assessorias e realização de estudos, como os Planos de Safra Territoriais (FAVARETO, SCHRODER, 2007).

Outra importante mudança que surte efeitos mais imediatos no território é com relação aos recursos do Pronaf Infraestrutura, os quais ficavam monopolizados, através dos CMDRs, com os representantes dos governos municipais. Os investimentos do Pronaf Infraestrutura resumiam-se a listas de compras de maquinários e equipamentos. Segundo Favareto e Schroder (2007), a partir dos Colegiados Territoriais, as demandas para os recursos disponíveis aproximaram-se do público alvo das ações do MDA, possibilitando maior aderência às necessidades dos produtores locais.

No Vale do Ribeira a formação do Colegiado Territorial coincidiu com políticas não apenas do MDA, mas também do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), através do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Ribeira (CONSAD), e com a Agenda 21 local estimulada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Dessa forma, desde 2003 um único espaço colegiado, intitulado CONSAD, materializou políticas de três ministérios distintos, mas todos com propostas territoriais para suas ações no Vale do Ribeira. O Territórios da Cidadania, por ter início apenas em 2008, posterior às políticas do MDS e MMA, acabou por aderir a instância territorial já existente dessas duas outras políticas públicas a pedido dos próprios membros dessa instância. O que explica o nome atual a que designa o Colegiado Territorial no Vale do Ribeira, CONSAD, que, apesar de ter “Consórcio” no nome, não se estrutura como tal.

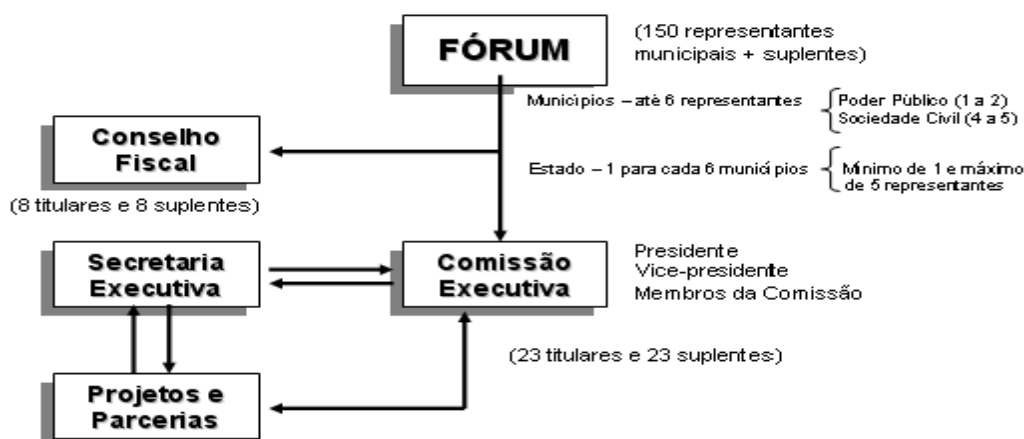
Isso reforça a noção de multisetorialidade que a abordagem territorial busca atender, já que no caso do Vale do Ribeira uma única instância de participação foi capaz de reunir diferentes políticas públicas de origens ministeriais distintas para um mesmo território. Além disso, este caso demonstra, em certa medida, o início de mudança de

paradigmas do governo federal na formulação e implementação de políticas públicas desde o início dos anos 2000.

A estruturação do Colegiado Territorial do Vale do Ribeira, CONSAD, ocorreu com a seguinte divisão: um fórum que ficaria responsável pelas decisões gerais e de última instância; a formação de um conselho fiscal; a formação de uma comissão executiva; além de câmaras temáticas (sem a necessidade de serem permanentes) para lidar com temas específicos.

São 150 representantes municipais e suplentes eleitos em assembleia, com até seis representantes por município, sendo 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público. A candidatura para representante municipal deve ser feita em nome de uma organização local ou entidade, impossibilitando que pessoas sem nenhum vínculo associativo sejam eleitas e, portanto, tenham direito a voto. O conselho fiscal e comissão executiva são eleitos pelos membros do fórum.

Figura 4: Organização Jurídica e Organizacional



Fonte: Site IDESC (http://www.idesc.org.br/consad_oque.asp)

Uma questão que merece análise é que a proposta de envolver e articular políticas públicas em uma mesma instância seria uma importante inovação ao CONSAD, o que poderia gerar complementariedades das ações. Porém, estas ações foram fragmentadas em câmaras técnicas, o que, conforme destacam Favareto e Schroder (2007), revelou esforços pouco profícuos na articulação das políticas, já que cada câmara era criada para gerir uma política de um Ministério diferente: uma para políticas de desenvolvimento territorial do MDA; outra para políticas ambientais do MMA; e uma terceira para políticas de segurança alimentar do MDS. Além disso, ao longo desses anos nem todas as políticas eram tidas como prioridades, portanto, maior

atenção era dada para uma ou outra, sendo que a partir do Territórios da Cidadania as políticas de desenvolvimento territorial do MDA ganharam maior destaque na agenda do CONSAD.

5.2.2 A composição do Colegiado Territorial

A composição do colegiado no Vale do Ribeira está predominantemente representada por organizações de agricultores familiares – a SINTRAVALE (Associação de Trabalhadores da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira e Litoral Sul de São Paulo) e a cooperativa Família do Vale.

No entanto, pelo que foi verificado durante a pesquisa de campo, as organizações sociais dos territórios não alcançam todas as comunidades rurais e, por consequência, segmentos mais vulneráveis da agricultura familiar não estão sendo plenamente representados. São eles, por exemplo, agricultores dos municípios mais distantes no Vale do Ribeira onde se encontram os piores índices sociais e econômicos, como também destacaram Favareto e Schroder(2007) em seus estudos. Mesmo em se tratando de políticas públicas com recorte na agricultura familiar, grupos sem representação social acabam excluídos.

Uma questão chave é que alógica da abordagem territorial, no discurso do governo federal, é a de buscar compreender o território pela sua pluralidade econômica, social, cultural e política. Mas em se tratando da composição dos membros do colegiado, essa pluralidade não é constatada. Representantes de comitês e consórcios de recursos hídricos; o poder público estadual; sindicatos rurais; o empresariado local (além das suas entidades de classe); assim como órgãos públicos de apoio a essas atividades econômicas, são alguns dos exemplos de atores ausentes dos debates do colegiado. Em geral, é comum a representação dos poderes públicos serem realizadas por meio das Secretarias de Agricultura ou empresas de extensão rural (FAVARETO, SCHRODER, 2007).

O CONSAD no Vale do Ribeira encontra-se em um processo de repensar suas estruturas institucionais. Ou seja, seus membros, há alguns meses, vêm buscando compreender se a atual estrutura na qual estão organizados é aquela que melhor garante o funcionamento deste colegiado ou, ainda, aquela que possibilite empreender novas ações. Conforme informações obtidas durante a reunião do Consad em junho/2014, esta não é a primeira vez que seus membros questionam a estrutura do CONSAD. Em 2012

este debate também aconteceu, mas sem gerar mudanças substanciais em sua organização.

A principal motivação dos membros do colegiado para repensarem a estrutura na qual se encontram é uma demanda setorial: a implementação do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI). Essa demanda surgiu no contexto do CONSAD por este ser composto de um grande número de agricultores, sobretudo na produção de origem vegetal.

A implementação do SUASA e SISBI, pelo Ministério da Agricultura é proposta com a função de acabar com ilegalidades sanitárias, e de questões sociais (trabalhistas, por exemplo) e ambientais, e garantir tanto ao produtor quanto ao consumidor maior segurança ao produto desde o processo de produção à comercialização. Hoje, a responsabilidade da inspeção cabe a cada ente federado de acordo com a abrangência de comercialização do produto: federal, quando é feita comercialização nacional e internacional (Sistema de Inspeção Federal – SIF); estadual, quando o comércio é intraestadual (Sistema de Inspeção Estadual – SAE); e municipal, para comercialização intramunicipal (Sistema de Inspeção Municipal – SIM).

Estes novos sistemas de inspeção propõem-se a harmonizar e padronizar procedimentos dos três serviços citados a cima, não com a pretensão de igualá-los, mas sim para que alcancem os mesmos objetivos.

O Decreto que regulamenta o SISBI e SUASA garante ações de sanidade animal e vegetal, educação sanitária e vigilância sanitária. Além disso, não considera as ações de responsabilidade por ente federativo, e sim por instâncias, que podem ser: estaduais, municipais ou de consórcios municipais. De 2006 a 2012 a implementação do SISBI/SUASA já ocorreu em cinco estados (RS, PR, BA, MG e DF, 16 estão em processo de adesão e seis não demonstraram interesse), além de sete municípios e também através de dois consórcios, o CONSAD em Santa Catarina e CODEVALE no Mato Grosso do Sul (MAPA, 2012).

Apesar dos ganhos adquiridos pelos sistemas de inspeção de origem animal e vegetal, há variáveis que dificultam e tornam ainda mais rigorosas a regras aos produtores. O que pode gerar, sobretudo aos pequenos produtores, dificuldades na comercialização de seus produtos de acordo com as novas exigências, já que em muitos casos, por exemplo, a adesão demanda investimento de infraestrutura para a adequação

às normas sem que haja respaldo necessário da assistência técnica rural ou ainda de linhas de crédito específicas a essas novas demandas dos agricultores familiares.

As discussões que puderam ser acompanhadas no âmbito do CONSAD para a realização dessa pesquisa demonstraram que é principalmente por conta da possibilidade de consórcios aderirem ao SISBI/SUASA que esta pauta ganhou força na agenda deste Colegiado no Vale do Ribeira. Ou seja, passou-se a discutir no início de 2014 a viabilidade do CONSAD tornar-se um Consórcio para atender a esta demanda (fato ocorrido no MS, onde o Colegiado Territorial tornou-se um consórcio para a implementação do SISBI/SUASA).

Criou-se, para isso, uma comissão formada por cerca de cinco membros do Colegiado do Vale do Ribeira (tanto da sociedade civil, quanto do poder público) que buscaram levantar prós e contras para a formação do Consórcio neste território. Foram coletados não somente materiais de estudo sobre o tema, mas também realizadas visitas técnicas ao CODEVALE para compreenderem como se deu este processo no território do MS.

Os membros do CONSAD que defendem a mudança de Colegiado para um consórcio argumentam que essa mudança garantiria “*maior empoderamento institucional e de gestão*” para esta instância, além dos “*(...) municípios fortalecerem-se*”, conforme aponta um membro da sociedade civil, havendo maior interação entre os governos. Exemplificam o argumento apresentando gargalos ambientais e de inspeção sanitária que, para eles, com a formação do consórcio e seguindo um planejamento territorial tais questões poderiam ser resolvidas.

A ideia de uma nova estruturação institucional do CONSAD é que ele seja um consórcio público de direito público. A composição dos consórcios não prevê uma instância de participação como a do colegiado, de 2/3 de sociedade civil e 1/3 de poder público. Eles são formados unicamente pelo poder público, podendo haver câmaras temáticas ou colegiados consultivos que possibilitam a interação entre sociedade civil e governo.

O Vale do Ribeira já conta com um consórcio formado por 25 municípios, o CODIVAR (Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira), que articula as prefeituras para o planejamento de serviços públicos na região, assim como para prestação de assistência técnica, promoção de atividades de mobilização social, dentre outras demandas.

Um argumento que foi destacado por membros da sociedade civil a favor da construção de um novo Consórcio apoia-se também no fato do CONSAD ser visto no Vale do Ribeira como o *“governo federal no território. O PT no território”*. Esta percepção tem trazido problemas em relação a alguns municípios, que por questões partidárias dificultam o apoio das ações deste Colegiado por parte do poder público local. Há, portanto, para alguns membros do CONSAD, a ideia de que um novo Consórcio poderia dialogar de igual para igual com o CODIVAR possibilitando a implementação do SUASA e de outras ações públicas.

Por outro lado, um membro do Colegiado questiona a capacidade do Consad em se fazer atuante nesta dimensão. Em suas palavras: *“o quanto essa discussão (SISBI/SUASA) vai avançar no CODIVAR sem a nossa gerência? O quanto vamos conseguir agir como força política no CODIVAR? O CONSAD está fortalecido?”*.

Aqueles contrários à ideia de transformar o CONSAD em um consórcio apoiam-se no fato de já existir esta instância no território; sendo assim, não haveria necessidade de sobrepor duas instâncias formadas basicamente pelos mesmos municípios. Outro argumento que fortaleceu este posicionamento foi o fato da participação social não ter grande destaque na estrutura de um consórcio. Dessa forma, ficariam mais dependentes da escolha política dos prefeitos em optarem ou não pela consulta à sociedade civil, através dos colegiados ou câmaras temáticas que podem ser formadas como parte da própria estrutura dos consórcios.

Pode-se perceber também que o impasse que vive o CONSAD do Vale do Ribeira atualmente, conforme apontado por alguns dos seus membros: *“levar a política do SUASA para dentro do CODIVAR ou criar outro consórcio”*, trouxe à tona outros questionamentos para além desta demanda pontual, *“(...) o CONSAD hoje responde a quem? Várias políticas públicas estão acontecendo e não estão passando por aqui. Qual a carga que queremos dar para esta instância?”*.

Esta fala de um representante da sociedade civil traduz a inquietação de seus membros nos debates do colegiado territorial. As discussões demonstraram que mesmo entre aqueles que discordavam da mudança institucional para a formação de um consórcio, concordavam que uma nova roupagem deveria ser dada a atual formatação do CONSAD. Defendiam, por exemplo, a formação de um CODETER (Colegiado de Desenvolvimento Territorial, que se materializa em um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável).

“Estamos discutindo uma coisa que tem um limite”. Esta fala é da ex-presidente do CONSAD que ocupou este cargo oficialmente até dezembro de 2013, mas que até junho de 2014 ainda estava à frente do Colegiado. Em meio ao dilema que se encontravam os membros do CONSAD, a fala dela sinalizou que a decisão que estavam buscando tomar (construção ou não do Consórcio) não pertencia a eles, mas sim aos próprios prefeitos. Em sua fala durante a reunião do Consad em junho/2014, ela complementa: *“SUASA é uma política pública como qualquer outra. A gente discute aqui melhorias na educação? Ou o calendário de vacinação? Não! O SUASA é a mesma coisa. Nos apegamos ao tema porque ele surgiu muito próximo à nós. A quem cabe operar a política pública? Ao poder executivo”*.

Muito importante destacar que as análises dos membros do Colegiado refletem uma série de questões que são causas e efeitos do desenho da política de abordagem territorial, imersa em um contexto no qual a lógica setorial das políticas encontra-se fortalecida e a participação social ainda vista como a solução isolada aos problemas territoriais. Estas questões demonstram por outro lado um debate relevante que retrata situações concretas e originadas das novas experiências de participação que o grupo tem vivido.

5.3 A implementação e a dinâmica do PTC no Território Vale do Ribeira

O Programa Territórios da Cidadania se propõe a trazer uma grande inovação no que diz respeito à territorialização de políticas. É evidente que em um país com dimensões continentais, as necessidades são diversas, a depender de inúmeros fatores territoriais. As políticas territorializadas do PTC buscam garantir, conforme foi apontado neste trabalho, ainda no processo de formulação dos orçamentos ministeriais, que territórios com necessidades latentes em programas básicos de cidadania tenham prioridade na destinação dos recursos de cada programa. Este processo desempenhado, sobretudo pelo MDA na tentativa de “carimbar” os recursos ao PTC nos programas federais para cada território, dá origem à Matriz de Ações territoriais, onde se encontram as políticas territorializadas e as não territorializadas destinadas a cada território.

A Matriz de Ações do Vale do Ribeira de 2013 é formada exclusivamente por políticas territorializadas, ou seja, aquelas que ainda no governo federal foram tidas como prioridade a este território. Vale ressaltar que apesar do êxito do PTC em fazer

chegar aos territórios políticas básicas de cidadania, há um contraponto com a capacidade de participação dos Colegiados Territoriais.

A territorialização das políticas é prática fundamental para a introdução do tema da abordagem territorial no governo federal, acostumado a atuar por demandas setoriais e com pouco diálogo interministerial. Mas a formação da Matriz de Ações 100% territorializada sinaliza certo conflito com outros dois objetivos do PTC: a) ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios e b) integração de políticas públicas com base no planejamento territorial.

Em relação à capacidade de participação de atores dos Colegiados Territoriais, refletir e demandar as principais carências do território, isto não tem se materializado em resultados efetivos, principalmente em razão de que os instrumentos para tanto são cada vez mais escassos no âmbito dos Colegiados. Segundo um dos membros, *“Até 2010 discutíamos a própria Matriz de Ações”*. Pode-se afirmar que até este período a Matriz era construída com a finalidade de, ao mesmo tempo em que se garantia programas básicos de cidadania (políticas territorializadas), possibilitava-se certo grau de participação social do Colegiado demandando aquilo que consideravam prioridade ao território (através das políticas não territorializadas).

A participação social é um dos pilares do Programa Territórios da Cidadania. Mesmo que o território não possa demandar a totalidade das políticas públicas que julgue necessário, garantir uma margem para que isso ocorra é fundamental para o alcance de parte dos objetivos a que se propõe.

Como pôde ser constatado no item anterior de descrição do CONSAD, há riscos inerentes ao processo de participação social, como o domínio de grupos da sociedade civil aos espaços de participação, ao mesmo tempo em que se excluem outros grupos carentes no acesso a determinadas políticas. Uma das possíveis causas para que isso ocorra é o fato da participação no âmbito do Colegiado ocorrer apenas por meio da vinculação a algum movimento da sociedade civil (ou, é claro, como representante governamental).

Outro ponto de destaque com relação à participação social no âmbito do PTC no Vale do Ribeira é sua maioria ser composta por representantes da sociedade civil ao mesmo tempo em que apresenta forte resistência de parte dos governos locais. No caso deste território, depoimentos da articuladora territorial, do consultor territorial e do delegado do MDA no estado de São Paulo, demonstraram que as dificuldades que

enfrentam decorrentes de questões partidárias são limitantes chaves para o desenvolvimento de ações do CONSAD no território.

Segundo avaliação da Articuladora Territorial do Vale do Ribeira, a respeito do quórum das reuniões: *“Hoje, as reuniões do Colegiado enchem apenas quando vamos discutir os recursos do Proinf”*.

Esta situação reflete as limitações que o Colegiado possui em garantir certo grau de autonomia para definir a destinação dos possíveis recursos que lhe são disponibilizados. O Proinf é visto no Colegiado como uma das únicas possibilidades para empreender novas ações de acordo com as decisões do próprio território, sem que se espere por definições já prontas do governo federal.

A autonomia para a tomada de decisão dos recursos do Proinf que, por um lado pode representar a própria sociedade civil determinando onde o recurso será investido, por outro lado reforça o sentido setorial empregado em um Programa – o Territórios da Cidadania - que se propõe a alcançar uma abordagem territorial de suas ações.

O Proinf representa investimentos nas áreas de armazenamento, transporte, comercialização e estruturação de serviços públicos à inclusão produtiva da agricultura familiar. Sem desconsiderar a essencialidade que ainda se constata em políticas como o Proinf, é necessário pontuar a fragilidade de uma política territorial no âmbito rural – no caso o PTC – que aponta como principal ação (ou aquela que provoca maior participação) uma política focada na infraestrutura rural. Mesmo que imerso na retórica territorial das políticas públicas do MDA que leva em conta, em sua proposta, os diversos aspectos do território, não apenas os de empenho econômico.

As discussões no âmbito do CONSAD do Vale do Ribeira a respeito da implementação do SISBI/SUASA, que são tratadas neste texto no tópico anterior, também são um forte reflexo das limitações que o Colegiado possui em garantir políticas e ações efetivas ao território. Busca-se uma reforma institucional do CONSAD na tentativa de desenvolverem políticas a partir de suas próprias demandas. Ao mesmo tempo em que encontram forte limitação para a tomada dessa decisão ao perceberem que não possuem discricionariedade para realizar ações como essa (cabendo aos poderes públicos locais).

Se o PTC busca desenhar como parte de sua implementação uma lógica bottom up, o âmbito territorial necessita estar munido de ferramentas que o possibilite a permanecer neste tipo de arranjo de política pública. A centralização das ações pelos governos locais é uma das possibilidades que podem ocorrer na instância territorial, ou

ainda, como no caso do território Vale do Ribeira, o pouco empenho por parte das governanças locais junto ao desenvolvimento das ações do PTC.

No CONSAD, a percepção de seus membros (grande parte da sociedade civil) é de que esta instância de participação está vulnerável, em muitos casos, às deliberações que o poder público faz, sem que necessariamente seja parte do posicionamento que o Colegiado Territorial defende.

Por outro lado, a possibilidade de reunir em um mesmo espaço de debate (e, por vezes deliberação) o poder público e a sociedade civil, é uma iniciativa que deve ser valorizada. É necessário que governos, independente do nível da federação, aproximem-se das diversas realidades para as quais governam afim de que planejamentos e programas sejam construídos de acordo com as reais necessidades territoriais. Porém, é necessário aprimorar cada vez mais a governabilidade dessas instâncias, além de adequá-las aos objetivos a que se propõem, a fim de que não se enfraqueçam pela insustentabilidade de garantir, ao mesmo tempo, a participação social e a eficiência, efetividade e eficácia na implementação de políticas públicas.

Considerações Finais

O território pode ser compreendido a partir de diversas visões, desde resultados de estruturas sociais, contextos histórico culturais, interações entre grupos sociais, atividades econômicas, disputas de poder, entre tantos outros elementos que o compõe. E é a partir dessa diversidade de aspectos que o território passa a representar uma nova unidade de referência para a ação pública.

Um dos exemplos no desenho do Programa Territórios da Cidadania que considera o território uma nova unidade para a ação governamental, é a territorialização das políticas públicas nos orçamentos ministeriais. O PTC induz uma nova lógica orçamentária no âmbito do governo federal, que passa a territorializar a destinação de uma parcela de seus recursos. Ou seja, garantir para onde se destinam os recursos de determinadas políticas que compõe o PTC.

Alguns estudiosos apontam que este programa do MDA configura-se como uma estratégia de implementação de políticas públicas, já que as adequa de acordo com as necessidades mais latentes dos territórios (estes, por suas vez, também selecionados a partir de um quadro de vulnerabilidades sociais).

Sabe-se que a participação social é ponto fundamental na proposta de implementação dessa política. Para Arretche (1996), a concretização de ideias democráticas depende mais da natureza das instituições do que dos níveis de governo e um desempenho de sucesso da descentralização depende de uma redefinição do papel estratégico do Governo Federal em um novo arranjo institucional. Com o Territórios da Cidadania o governo brasileiro inicia, mesmo que de forma bastante incipiente, um novo arranjo institucional para a concretização de políticas territoriais ao mundo rural. A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em 2003, e o histórico de suas políticas territoriais também são exemplos para um possível novo arranjo.

No caso do território do Vale do Ribeira, os depoimentos dos membros de seu Colegiado Territorial, Consad, revelam uma série de questões que são causas e feitos de uma política de abordagem territorial imersa em um contexto no qual a lógica setorial para políticas públicas ainda prevalece. Além disso, há certa percepção de que a participação social seria suficiente para, de forma isolada, traçar soluções aos problemas territoriais.

Os dilemas do Vale do Ribeira revelam a necessidade de instrumentos e oportunidades que garantam ao Colegiado sua autonomia e discricionariedade permitindo-o empreender novas ações e que possam demandar as políticas públicas que julguem necessárias ao território, mesmo que isso não ocorra em sua totalidade. Ao mesmo tempo, tais dilemas demonstram situações concretas e originadas das novas experiências de participação que o grupo tem vivenciado.

Nos seus seis anos de existência o PTC sofreu inúmeras mudanças, desde com relação ao número de territórios incorporados ao Programa à forma como a participação social foi valorizada ao longo desses anos. Atualmente, o Territórios da Cidadania vem passando por uma nova readequação de sua estrutura, aproximando os Colegiados Territoriais de Universidades parceiras nos territórios, afim de que garantam não apenas uma nova assessoria territorial, mas também novas perspectivas para o seus desdobramentos no território.

É interessante, portanto, buscar a observações mais atentas das mudanças que o Programa vem sofrendo permeado por gestões com diferentes prioridades no Governo Federal, mesmo que representem gestões de continuidade. O PTC, ainda inserido na lógica setorial de políticas públicas, pode representar tanto a tentativa de uma nova estratégia de implementação para as ações governamentais, a partir da abordagem territorial, quanto certa fragilidade das demandas rurais na agenda governamental. Compreender o peso institucional dos Ministérios onde tais políticas estão inseridas, sobretudo quando demandam ações interministeriais (como é o caso do PTC), pode também ajudar a entender a dinâmica e o cenário de prioridades e desdobramentos das políticas.

O Programa Territórios da Cidadania revelou-se inovador em sua proposta de territorialização de políticas públicas, uma vez que busca garantir que territórios com vulnerabilidades sociais sejam contemplados com políticas básicas de cidadania, infraestrutura e ação produtiva. Porém, mostrou-se ao mesmo tempo, através do caso do território do Vale do Ribeira, com certos limitantes para alcançar objetivos a que se propõe, como o fomento a participação social e implementação do Programa através de uma estratégia territorial em contraponto a abordagem setorial das políticas.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. *Para una teoria de los estúdios territoriales*. 2006. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>>.

ADIB, Alberto R.. *Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – Guia de Planejamento*. Consultor IICA Brasil. Brasília 2005.

ARAÚJO, Tania Bacelar. *Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais*. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.

ARAÚJO, Tania Bacelar. *Território, desenvolvimento rural e regional*. Anais do I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento rural e Democracia. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. Fortaleza, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. *Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 31. p. 44-66. junho de 1996.

BONNAL, Philippe. *Aperfeiçoamento de políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento Territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais*. Fevereiro, 2012.

BONNAL P., KATO K. *O processo contemporâneo de territorialização de políticas públicas no meio rural brasileiro* in S. Leite e N. Delgado (Org.). Brasília: IICA, ser. Desenvolvimento Rural Sustentável, nº14: Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil, pp.61-88. 2011.

BORJA, Jordi. *A participação cidadina*. Revista Espaço & Debates, São

Paulo, n. 24, p. 14-25, 1988.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Carne_bovina/34RO/34%C2%AARO_SUASA_SISBI.pdf> Acessado em 05 de agosto de 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). *Orientações para Prática no Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais*. Brasília, DF: MDA/SDT. (2003/2004)

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, DF: MDA. (2005b).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) / Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília, MDA/SDT (Documentos Institucionais, 1). (2005d)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). *Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Fome Zero, 2003. <www.mds.gov.br>

CASTILHOS, Dino S. B. de. *Capital Social e Políticas Públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Dissertação (mestrado) UFRGS/IEPE/PGDR, Porto Alegre, 2001.

CAMARGO, Aspásia. *A Reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto*. Projeto Brasil 2020. Parcerias Estratégicas, n. 6, março/1999.

DELGADO, Nelson G., S. P. Leite. *Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, 2011, pp. 431 a 473.

DELGADO Nelson G., P. Bonnal, S. P. Leite. *Desenvolvimento Rural: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, dezembro de 2007.

DUNCAN M, A. Guimarães. *Desenvolvimento Sustentável Dos Territórios Rurais*, IICA/NEAD: <http://nead.gov.br/mapeamento/desenvolvimento.doc>, 2003.

EUSÉBIO Luiz. *Resgate – Articulação Integrada*. Ano 6. Edição 48 – 10 de março de 2009.

FAVARETO, Arilson. *Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil*. Documento de Trabajo N.26. Programa Dinamicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009.

FAVARETO, Arilson. *A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”?* . Estudos avançados, São Paulo, Vol. 24, Nº. 68, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100021&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acessado em 30 de jan. de 2014>.

FREITAS, Alan Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná; FREITAS, Alair Ferreira de. *O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de territórios rurais: A indução de territorialidades à Ação Pública*. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, Vol. III, Nº 6, P. 27-58, jul/dez 2010.

GARCIA, A. B. *Desarrollo rural – concepto, institucionalidad y políticas en el* 2001. Santiago de Chile: IICA, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, José. *O novo rural brasileiro*. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, 1999.

HAESBAERT, Rogério. *Da desterritorialização à multiterritorialidade*. Anais do X encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo.– 20 a 26 de março de 2005.

HARRISS, John. Public action and the dialectics of decentralization: against the myth of social capital as ‘the missing link development’. *Social Scientist*, v. 29, n.11/12 (nov-dec), p. 25-40, 2001.

KRUGMAN, P. *The Role of Geography in Development*. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21, 1998.

MAILLAT, D. *Milieux innovateurs et dynamique territoriale* In: Rallet, A. & Torre, A (coord.) *Économie Industrielle et Économie Spatiale*. Paris, Economica, 1995.

NEAD, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Vale do Ribeira: um ensaio para o desenvolvimento de comunidades rurais*. 2006.

PEREIRA LEITE, Sérgio *et al.* *Política de Desenvolvimento Territorial e Pobreza Rural no Território Sudeste Paraense (PA)*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável ; v.20. Brasília: IICA, 2013.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Ed. EDUSP, 2007.

PEREIRA LEITE, Sérgio. *Governança das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural no Brasil*. IICA.

SCHIAVINATTO, Mônica. *Desenvolvimento Territorial: Inovação ou Imposição? Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento*

rural na América Latina. 2013. 204f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília. 2013.

SCHNEIDER, Sérgio. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio.; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). *Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI*. 1 ed. Bogotá/Colômbia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

SCHRÖDER, Mônica. *Desenvolvimento rural, meio ambiente e políticas públicas: os caminhos do fortalecimento da agricultura familiar na Amazônia brasileira*. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá, n. 3, p. 53-69, dez. 2010.

SPINK, Peter Kevin. *O pesquisador conversador no cotidiano*. *Psicol. Soc.*, Porto Alegre, v. 20, n. spe, 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822008000400010&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 05 de agosto de 2014.

VEIGA, José Eli *et al.* *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Nead, Série *Textos para Discussão*, n. 1, ago. 2001, www.nead.gov.br.