

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

LAURA REZENDE FUSER

**COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA NO PROGRAMA
TERRITÓRIOS DA CIDADANIA:
Uma análise multi-level a partir do Vale do Ribeira-SP**

SÃO PAULO

2016

LAURA REZENDE FUSER

**COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA NO PROGRAMA
TERRITÓRIOS DA CIDADANIA:
Uma análise multi-level a partir do Vale do Ribeira-SP**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca

SÃO PAULO

2016

Fuser, Laura Rezende.

Coordenação e governança no Programa Territórios da Cidadania: uma análise multi-level a partir do Vale do Ribeira-SP / Laura Rezende Fuser. - 2016.

149 f.

Orientador: Francisco Cesar Pinto da Fonseca

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Desenvolvimento regional - Vale do Ribeira (SP). 2. Governança. 3. Pobreza. 4. Políticas públicas. I. Fonseca, Francisco Cesar Pinto da. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 330.191.4

LAURA REZENDE FUSER

**COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA NO PROGRAMA
TERRITÓRIOS DA CIDADANIA:
Uma análise multi-level a partir do Vale do Ribeira-SP**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de Aprovação: 23 / 02 / 2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca
(Orientador)
FGV/EAESP

Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos
FGV/EAESP

Prof. Dr. Arílson da Silva Favareto
UFABC

“A gente não quer
Só dinheiro
A gente quer dinheiro
E felicidade”

Arnaldo Antunes, Sérgio Brito e Marcelo Fromer

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, que nunca saiu do meu lado, me dando todo o apoio para que eu pudesse retribuir terminando esse mestrado numa faculdade tão particularmente representativa como a FGV.

Ao meu pai e minha irmã, que compartilharam suas experiências e perrengues acadêmicos. Ao meu irmão, por proporcionar de tão longe o silêncio necessário para a elaboração dessa pesquisa. À Ana Luisa, minha irmã de coração. À Lana, Fellini, Violeta e Ozama, meus amores, por não tornarem a madrugada um lugar tão só.

Aos inestimáveis amigos de graduação, distantes pela correria da vida, mas unidos pela ação política de tornar esse cantinho do mundo um lugar mais justo e mais alegre. Em especial pelas SSG Samira Bueno (que me apresentou à FGV-SP e ao seu *modus operandi*), Juliana Vinuto (pelo ombro virtual nos momentos difíceis), Carolina Adania, Luana Reis e Beatriz Pollachi (companheiras, sempre).

À Maria Amélia Corá, grande Mel, que de mansinho me fez valorizar as políticas públicas, demonstrando que um trabalho de qualidade tem impactos significativos. Obrigada pela confiança. Obrigada também ao Ricardo Baitelo, que confiou na minha capacidade acadêmica.

Ao meu orientador Francisco Fonseca, paciente e compreensível na minha (fracassada) tentativa de abraçar o mundo, e aos professores Fernando Burgos, Peter Spink e Mário Aquino, agradeço imensamente todo o conhecimento sobre pesquisa acadêmica séria, engajada, responsável... pero *sin perder la ternura*. Ao Favareto, pela delicadeza e qualidade das contribuições.

Durante a caminhada, algumas pessoas foram fundamentais para abrir portas e janelas, Joaquim Junior e Tânia Silva. Profissionais engajados na luta por um Vale do Ribeira mais forte. Porque forte ele já é.

Aos GVnianos, parceiros de caminhada, pela acolhida. Em especial, Wanderson Souza, Rafael Murta, Caio Valiengo, Yan Cattani, Ana Paula Diniz e Fábio Grigoletto, companheiros de cafés e debates.

Agradeço à Claudia Malinverni e Patricia Guisordi, que conhecem esse trabalho em seus detalhes.

Por fim, obrigada ao CNPq e à FGV- SP, que possibilitaram a participação nesse curso e a realização da presente pesquisa.

RESUMO

A pobreza no Brasil vem paulatinamente sendo reduzida. Dentre os principais motivos estão políticas públicas de universalização de direitos. No entanto, cenários baseados nos índices de Desenvolvimento Humano, calculados nos municípios, apontam que, por outro lado, a desigualdade vem crescendo no país. Ou seja, algumas regiões, basicamente de caráter rural, ficaram para trás nesse processo de desenvolvimento.

Em 2008, foi lançado pelo governo federal o Programa Territórios da Cidadania, que sob grandes expectativas se propôs a desenvolver essas regiões ao focalizar e priorizar a chegada de políticas públicas federais em curso onde eram mais demandadas. O programa apresentou um arranjo inovador onde foram incluídos dezenas de ministérios e outros órgãos federais, governos estaduais, municípios e colegiados criados para a gestão e controle territorial participativos. Nessa estrutura, instâncias existentes e novas surgiram para apoiar a coordenação do programa. Esse arranjo foi classificado como um exemplo de *multi-level governance*, ou governança de multinível, cuja teoria mostrou-se um instrumento interessante para entender as relações intra e intergovernamentais sob as quais o programa aconteceu.

O programa durou apenas três anos. No Território Vale do Ribeira-SP, são poucas as lideranças comunitárias que o reconhecem, não tendo informações sobre suas ações e efeitos. Frente a esse cenário, a abordagem dessa pesquisa objetiva estudar a estrutura de coordenação e governança do programa (tendo o território do Vale como o nível mais local, até o governo federal), a partir da hipótese que, para além das contingências locais no Vale do Ribeira, o desenho e a implantação do Programa Territórios da Cidadania como formulados possuem questões estruturais fundamentais que dificultam atingir seu objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade a partir da promoção do desenvolvimento territorial.

Complementando a pesquisa, seu objetivo específico foi levantar o desenho e o histórico do programa para entender como as relações, previstas ou não em sua estrutura, foram formuladas e como se desenvolveram, com atenção especial ao Vale do Ribeira-SP.

De forma geral, concluiu-se que o arranjo de coordenação e governança do Programa Territórios da Cidadania fracassou por não ter elaborado soluções qualificadas frente aos desafios da estrutura federalista brasileira, da política partidária, da setorialização das ações públicas, e mesmo frente às contingências e especificidades do território. A complexidade do programa, do problema da pobreza que se propôs enfrentar, e a estratégia territorial de desenvolvimento cobraram um alto custo de coordenação, que não se realizou na proposta de centralização no governo federal com descentralização interna de coordenação.

Com a mudança na presidência em 2011, o programa não pôde apresentar resultados que justificassem argumentos por sua continuação, de modo que foi paralisado, perdeu seu *status* de prioridade e os recursos antes nele investidos foram redirecionados.

Palavras-chave: Programa Territórios da Cidadania, Vale do Ribeira, pobreza, desenvolvimento territorial, governança, *multi-level governance*.

ABSTRACT

Poverty in Brazil has been gradually reduced. Among the main reasons, there are public policies for universalization of rights. On the other hand, the municipalities' Human Development Index indicates scenarios of growing inequality. In other words, some regions, basically of rural character, were left behind in that process of development.

In 2008, the “Territórios da Cidadania” (Territories of Citizenship) Program was launched by the federal government, under high expectations. It was proposed to develop those regions and to prioritize the arrival of ongoing federal public policies where they were most demanded. The program has shown an innovative arrangement which included dozens of ministries and other federal agencies, state governments, municipalities and collegialities to the palliative management and control of the territory. In this structure, both new and existing jurisdictions came to support the program coordination. This arrangement was classified as an example of *multi-level governance*, whose theory has been an efficient instrument to understand the intra- and intergovernmental relations under which the program took place.

The program lasted only three years. In Vale do Ribeira Territory – SP, few community leaderships acknowledge it, although not having further information about its actions and effects. Against this background, the approach of this research aims to study the program coordination and governance structure (from Vale Territory, considered as the most local level, until the federal government), based on the hypothesis that, beyond the local contingencies in Vale do Ribeira, the layout and implementation of the Territories of Citizenship Program as they were formulated possess fundamental structural issues that hinder its goals of reducing poverty and inequality through promoting the development of the territory.

Complementing the research, its specific goal was to raise the program layout and background in order to understand how the relations, predicted or not in its structure, were formulated and how they were developed, with special attention to Vale do Ribeira-SP.

Generally speaking, it was concluded that the coordination and governance arrangement of the Territories of Citizenship Program failed for not having developed qualified solutions to deal with the challenges of the federalist Brazilian structure, party politics, sectorized public actions, or even the territory contingencies and specificities. The complexity of the program, the poverty problem proposed to be faced, and the territorial strategy of development charged a high cost of coordination, which was not accomplished by the proposal of centralization in the federal government with internal decentralization of the coordination.

As the presidency changed in 2011, the program could not present results that were able to justify the arguments for its continuation, therefore it was paralyzed, lost its priority status, and the resources previously invested were redirected.

Keywords: Territories of Citizenship Program, Vale do Ribeira, poverty, territorial development, governance, multi-level governance.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APL – Arranjos Produtivos Locais
 Ates – Programa de assessoria técnica, social e ambiental
 BB – Banco do Brasil
 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
 CAE – Comitê de Articulação Estadual
 CC – Casa Civil
 CEF – Caixa Econômica Federal
 CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
 Ciat – Comissão de Implementação de Ações Territoriais
 CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
 CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
 Codeter – Colegiado de Desenvolvimento Territorial
 Codivar – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul
 Condraf – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
 Consad - Consórcios *de* Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
 Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
 CTRF – Câmara Temática de Regularização Fundiária
 CUT – Central Única dos Trabalhadores
 DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
 DIP – Departamento de Inclusão Produtiva
 DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
 DOT – Diretoria de Ordenação Territorial
 EU – União Europeia
 FAO – *Food and Agriculture Organization*
 Fetraf - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
 FHC – Fernando Henrique Cardoso
 Finep – Agência Financeira de Estudos e Projetos
 Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
 FMI – Fundo Monetário Internacional
 IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
 IDHm – Índice para o Desenvolvimento Humano calculado para municípios
 IFGF – Índice Firjan de Gestão Fiscal
 IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
 ILO – *International Labour Organization*
 Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
 IPH – Índice de Pobreza Humana
 IPM – Índice de Pobreza Multidimensional
 IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
 Leader – Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
 MAC – Método Aberto de Coordenação
 Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
 MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
 MD – Ministério da Defesa
 MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
 MDA – Ministério do Desenvolvimento Social
 MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária
 MF – Ministério da Fazenda
 MI – Ministério da Integração

Mirad – Ministério Extraordinário da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MLG – *Multi-level Governance*
MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
Nead – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PA – Pará
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCA – Programa Comunidade Ativa
PIB – Produto Interno Bruto
Piesp – Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnot – Programa Nacional de Ordenamento Territorial
PNPCT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PR – Presidência da República
Proinf – Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais
Promeso - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Subregionais
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronat – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
Pronater – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PT – Partido dos Trabalhadores
PTC – Programa Territórios da Cidadania
PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
Siconv – Sistema de Convênio
SIF – Serviço de Inspeção Federal
SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos
SR – Superintendência Regional
Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudene - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UC – Unidades de Conservação
USD – Dólar Americano
USP – Universidade de São Paulo
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Escolhas metodológicas	15
1.2	Estrutura e conteúdo da dissertação	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	25
2.1	A abordagem <i>multi-level governance</i>	26
2.2	Relações intergovernamentais no Brasil	34
2.3	Considerações sobre o capítulo	40
3	POBREZA: UM CENÁRIO A ENFRENTAR	42
3.1	Do que falamos quando falamos de pobreza?	46
3.2	O enfoque multidimensional	48
3.3	Considerações sobre o capítulo	51
4	DESENVOLVIMENTO COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO	50
4.1	Grandes teorias econômicas e o papel do Estado	54
4.2	Mudança de paradigma no conceito de desenvolvimento	59
4.3	Desenvolvimento local e territorial	63
4.4	Considerações sobre o capítulo	69
5	O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	71
5.1	Origens – Políticas de desenvolvimento rural e territorial	72
5.2	O desenho e o arranjo organizacional do programa	81
5.3	Histórico – Da proposta participativa à execução centralizada	92
5.4	Considerações sobre o capítulo	98
6	O TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA PAULISTA	100
6.1	Caracterização da região	101
6.2	A implementação do programa no território	108
6.3	Considerações sobre o capítulo	116
7	FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA	118
7.1	Território: Uma nova unidade de intervenção	119
7.2	Institucionalização: Fragilidade desde a origem	122
7.3	Federalismo: Territórios da Cidadania, um programa <i>top-down</i>	125
7.4	Relações intragovernamentais: O desafio da disputa político-partidária	126
7.5	Sociedade Civil: Teoria e prática da participação e do controle	128
7.6	Implementação: O programa, um fantasma no território?	129
	CONCLUSÃO	132
	REFERÊNCIAS	138
	ANEXOS	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de entrevistados.	18
Quadro 2 – Diferentes usos de <i>Multi-Level Governance</i>	30
Quadro 3 – Tipos de <i>Multi-Level Governance</i> .	31
Quadro 4 – Alguns marcos políticos de desenvolvimento territorial e rural no Brasil	72
Quadro 5 – Cronograma do ciclo de gestão, 2008	91
Quadro 6 – Demanda por exploração de recursos ambientais no Vale do Ribeira– 2013	103
Quadro 7 – Partidos nas prefeituras do Vale do Ribeira-SP	112
Quadro 8 – Ação 1 Cine Mais Cultura – Matriz 2013	121

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tipos de <i>Multi-Level Governance</i>	32
Figura 2 – Arranjo de <i>Multi-Level Governance</i> do Territórios da Cidadania	33
Figura 3 – IDHm em 1991	43
Figura 4 – IDHm em 2000	43
Figura 5 – IDHm em 2010	44
Figura 6 – O PTC na estratégia de governo para o segundo mandato de Lula	45
Figura 7 – Os 120 Territórios da Cidadania	83
Figura 8 – Estrutura de gestão do PTC, a partir de 2011	86
Figura 9 – Estrutura da matriz de ações, 2008	87
Figura 10 – Ciclo de Gestão do PTC	90
Figura 11 – Território Vale do Ribeira Paulista	102
Figura 12 – Mineração na Bacia Hidrográfica do Ribeira	103
Figura 13 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - 2010	106
Figura 14 – Valor Total de Investimentos Anunciados. Regiões Metropolitanas e Administrativas do Estado de São Paulo – 2003/2008	107

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A motivação por estudar administração pública teve origem na experiência profissional da pesquisadora em 2011 no Estado de São Paulo, em projeto de apoio a participação de produtores e prefeituras no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Durante a realização do projeto, a situação encontrada no Vale do Ribeira representou a conhecida avaliação de ser a região mais pobre do estado mais rico do país. À época, produtores enfrentavam dificuldades para organizar sua produção e atender às demandas das prefeituras, além do desafio de institucionalização demandado pelo programa. Por outro lado, prefeituras trabalhavam com recursos humanos reduzidos, pouco capacitados e, muitas vezes, distantes da realidade do produtor, além de também enfrentarem desafios burocráticos.

No entanto, a proposta do PNAE era considerada positiva no sentido de dinamizar a economia da região incluindo grupos sociais historicamente excluídos, como agricultores familiares, assentados da reforma agrária e quilombolas. O Vale, nesse período, já participava do Programa Territórios da Cidadania - PTC, só que suas ações e impactos não foram identificados pela pesquisadora durante o projeto.

Sabia-se que o PTC objetivava integrar, com participação social, diversas políticas ministeriais em territórios prioritários pela situação de pobreza de forma a promover um desenvolvimento territorial multidimensional, respeitando a cultura e a dinâmica locais. Só que após oito anos de implementação, indicadores da região não demonstravam uma melhora para além da identificada de forma geral no território nacional, reiterando a situação de maior pobreza em relação a outras regiões.

Inovador e alinhado aos debates de pobreza e desenvolvimento que superavam os limites do âmbito econômico, o Territórios da Cidadania se apresentava com potencial de contribuir para a superação desse cenário e entender sua formulação e implementação, sua história e a realidade enfrentada no território poderiam contribuir no debate de políticas públicas de promoção do desenvolvimento. Com essa proposta, iniciou-se o mestrado e a presente pesquisa.

Assumindo que as políticas públicas foram fundamentais na melhoria da situação de pobreza brasileira entre 2000 e 2010, as estratégias que vêm sendo realizadas no período demonstram não responder a contento as demandas de desenvolvimento de regiões específicas. Seus impactos foram diversos e, claro, somados a outros fatores, resultaram no aprofundamento da desigualdade nesse mesmo período. A autonomia subnacional pós Constituição 1988, que tinha como característica uma maior descentralização em relação ao governo federal, numa possível expectativa de desenvolvimento endógeno, também não conseguiu, em sua maioria, superar as estruturas que historicamente mantém a realidade de exclusão socioeconômica no Brasil. Frente a esse cenário, apostar em políticas públicas de desenvolvimento focadas no

território, como o Programa Territórios da Cidadania, pode enfim representar a conquista de desenvolvimento e maior autonomia local, sob uma perspectiva de trabalho em conjunto dos diferentes níveis de governo e sociedade.

1.1 ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Tendo decidido pesquisar o Programa Territórios da Cidadania, a escolha do Vale do Ribeira paulista como caso de implementação local baseou-se em sua relevância no Estado de São Paulo, por figurar entre as regiões mais vulneráveis e de maior concentração de conflitos, ao mesmo tempo em que caracteriza pelo grande potencial ambiental e pela diversidade social, com presença de diversas organizações, muitas articuladas politicamente. Isso torna o Vale um caso emblemático de desafio e complexidade.

Quanto à pergunta de orientação do trabalho, ela foi alterada ao longo de sua realização principalmente por dois motivos. O primeiro, de outubro de 2014, tem origem no contato com alguns desses grupos do Vale, que desconheciam as ações do programa, questionando, inclusive, se ele havia acontecido na região. O segundo motivo remete-se à apresentação da dissertação “Desafios e perspectivas do Programa Territórios da Cidadania: o caso do Território da Cidadania Vale do Ribeira, São Paulo, SP” por Joaquim Alves da Silva Junior em abril de 2015, no Instituto de Energia e Ambiente da USP. Cada uma, à sua maneira, demandou novos mapeamentos e diferentes reestruturações da pesquisa.

A decisão tomada com resultado foi complementar a pesquisa de Joaquim Silva (2015) e de outros pesquisadores que se debruçaram sobre o Programa Territórios da Cidadania, como Guimarães (2013) e Souza (2015). Para isso, a abordagem escolhida tem como objetivo principal estudar a estrutura de coordenação e governança do programa (tendo o território do Vale como o nível mais local, até o governo federal), a partir da hipótese que, para além das contingências locais no Vale do Ribeira, o desenho e a implantação do Programa Territórios da Cidadania como formulados possuem questões estruturais que dificultam atingir seu grandioso objetivo de reduzir a pobreza e desigualdade a partir da promoção do desenvolvimento territorial.

As relações de poder e divisão de responsabilidades entre os atores governamentais e destes com atores sociais são fundamentais para as políticas públicas, especialmente nesse programa, cuja estrutura se apresentou ousada ao envolver todos os entes federativos, dezenas de ministérios e a sociedade em níveis horizontais e verticais de governança. Complementando o objetivo dessa pesquisa, seu objetivo específico foi levantar o desenho e o histórico do

programa para entender como as relações, previstas ou não em sua estrutura, foram formuladas e se desenvolveram, com atenção especial ao Vale do Ribeira-SP.

Como afirmam Spink e Nina (2009), “casos ‘individuais’ raramente são eventos isolados e frequentemente são produto de uma cadeia de eventos, debates e preocupações que fornecem um horizonte de médio prazo, tanto organizacional como territorialmente, dentro do qual a ação está ocorrendo” (SPINK, BEST, 2009, p. 4). De forma mais ampla, esse trabalho objetiva trazer novos elementos ao debate sobre governança nas ações públicas sob o contexto do federalismo brasileiro.

Dentre seus pressupostos epistemológicos, há a avaliação de que a experiência revela informações e aprendizados de qualidade diferente e complementar dos elaborados por estudos teóricos. Por não ser o foco da pesquisa, não debati o método dialético que claramente inspira esse pressuposto, nem suas diferentes linhas e origens. No entanto, é importante posicionar-se quanto aos princípios fundamentais dessa pesquisa que justificam as etapas para sua realização: a) debate teórico e resgate histórico desses dois conceitos balizadores do programa, a pobreza e o desenvolvimento; b) pesquisa documental e realização de entrevistas com diversos atores, posicionados em diferentes “lugares” do arranjo do programa, de modo cobrir uma maior amplitude do objeto de pesquisa e permitir aproximar-se de sua realidade passada e presente; c) Análise do programa triangulando todas as informações levantadas, na busca de, a partir de diferentes ângulos, reduzir possíveis “vícios” e limitações de cada ângulo e construir um conhecimento qualificado acerca do programa. Importante pontuar que um entendimento da realidade baseado na triangulação de dados não esgota seu conhecimento, mas avança para sua compreensão.

Analisar um programa com o Territórios da Cidadania, que se apresenta como de desenvolvimento territorial sustentável sobre áreas rurais com índices de maior pobreza e que presume a participação social, demanda o estudo de uma série de conteúdos teóricos e históricos inviável de serem cobertos com qualidade nos 24 meses de mestrado. Frente a essa limitação, tomou-se a decisão de refletir sobre dois princípios balizadores do programa – a pobreza que procura enfrentar e o desenvolvimento escolhido pelo Estado como estratégia de enfrentamento. Futuras pesquisas que incluam a questão da pobreza rural e o debate sobre o desenvolvimento de áreas rurais complementarão análises sobre o Programa Território da Cidadania.

Em termos metodológicos, pela complexidade e singularidade da análise que se propõe realizar, e pela impossibilidade de mensuração do objeto apresentado, as etapas dessa pesquisa

seguem métodos qualitativos. “A avaliação qualitativa é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, em contrapartida à avaliação quantitativa, onde predominam mensurações” (MARTINS, THEÓPHILO, 2009, p. 247). Dentre os embasamentos para a análise realizada, partiu-se do campo das políticas públicas e das teorias sobre relações intergovernamentais. Frente à complexidade do arranjo identificado, a abordagem de *multi-level governance* (MLG), ou governança de multinível, complementaram essa etapa. O Programa Territórios da Cidadania pode ser classificado como uma estrutura de MLG, que se caracteriza como uma estrutura que prevê redistribuição de poderes e competências para diferentes níveis de decisão política, redefinindo papéis tanto de instituições existentes como das recém-criadas, envolvendo atores públicos, privados e/ou da sociedade civil.

Os procedimentos para a realização desse trabalho seguiram as etapas inicialmente propostas, revisão bibliográfica, seguida do levantamento documental e realização de entrevistas, de modo que a triangulação de informações fortalecesse o processo de análise aqui proposto. É importante pontuar a dificuldade em localizar junto a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e em *sites* do governo federal, os documentos, avaliações e dados quantitativos oficiais que se buscou, tanto em relação ao PTC, como sobre o território Vale do Ribeira paulista. Não foram localizados documentos junto ao colegiado territorial do programa, que passou por forte desarticulação (como será apresentado mais à frente), nem junto aos entrevistados.

Frente ao desafio da pesquisa documental, houve um verdadeiro processo de garimpo de informações, localizando documentos arquivados, porém “escondidos”, na internet, entrevistando atores-chave envolvidos no programa, e cruzando diferentes dados publicados pelos territórios e por pesquisadores do tema, etapas que foram fundamentais para atingir os objetivos dessa dissertação.

Para as entrevistas, foram elaborados roteiros semiestruturados, diferenciados a cada um a depender de sua posição na estrutura do programa, de modo a apoiar a triangulação de informações, principalmente pela dificuldade em localizar documentos, como já colocado. Seguindo a técnica “bola-de-neve”, foram definidos os primeiros entrevistados (a partir de indicações da banca de qualificação), que ou explicitamente sugeriram contatar os entrevistados seguintes, ou cujas entrevistas apontaram para atores-chave. Para facilitar a análise, sete entrevistas foram gravadas. Em um caso, houve o pedido de não gravação. Outra entrevista foi realizada por fone, por isso não foi gravada. E, por fim, sobre os entrevistados E10 e E11, a entrevista foi uma rápida conversa, pois à princípio informaram que sabiam do PTC no Vale

do Ribeira, foram a algumas reuniões no colegiado local, mas não sabiam informar em profundidade o que aconteceu, nem seus resultados.

A identidade dos entrevistados será preservada, conforme acordado, e todos serão genericamente tratados no masculino. Sua posição/função no arranjo do programa e-ou no território é explicitada no quadro a seguir:

Quadro 1 – Lista de entrevistados

Identificação do entrevistado	Atuação-cargo
E1	Membro de organização não-governamental local, liderança no Consad do Vale do Ribeira-SP.
E2	Membro de assessora territorial, liderança no Consad e no atual Codeter.
E3	Membro da Casa Civil à época da execução do programa. Desenvolvia atividades de coordenação. Atualmente atua no MDS.
E4	Membro de organização não-governamental local e liderança no Consad. Foi membro de prefeitura da região. Está atualmente no MS.
E5	Membro de organização não-governamental local, liderança no Consad. Atualmente no MDA.
E6	Membro técnico da equipe da SDT/MDA, envolvido nos atuais debates de reestruturação do programa.
E7	Membro da delegacia estadual do MDA em São Paulo, atua em cargo de coordenação.
E8	Membro da SDT/MDA, participou do desenho do PTC. Desenvolve atividades de coordenação.
E9	Representante da sociedade civil participante do Consad e, atualmente, Codeter.
E10	Representante dos pescadores, membro há anos da Colônia local.
E11	Representante de quilombolas, membro há anos de uma das associações.

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise que se seguiu ao estudo das referências teórico-metodológicas e levantamento de informações procurou atender ao objetivo principais e secundários do trabalho. No entanto, frente à complexidade do programa, para realiza-la de forma ordenada foram definidos seis temas, que refletem os principais conjuntos de questões identificados: (1) a territorialidade, frente ao sistema federativo brasileiro; (2) as relações inter e (3) intragovernamentais previstas nesse federalismo, mas rearranjados sob uma estrutura que objetivou ser (4) participativa; o

sistema político-partidário (5), que influenciou os processos de formulação e implementação, assim como contingências que impactaram o caminho percorrido pelo programa. Por fim, o tema 7 trata da invisibilidade do programa no território.

1.2 ESTRUTURA E CONTEÚDO DA DISSERTAÇÃO

Nesse **primeiro capítulo** (“Introdução”), temos as justificativas que levaram à realização da pesquisa, assim como as escolhas metodológicas e redirecionamentos feitos durante sua elaboração. A experiência profissional da pesquisadora no Vale do Ribeira paulista a fez deparar-se com a “mais pobre região do estado brasileiro mais rico”, como apontam os documentos oficiais. A escolha então foi voltar a esse caso e analisar um programa que propunha superar a pobreza em suas diversas origens, de forma participativa e com respeito à cultura local – o programa federal Territórios da Cidadania, que a princípio envolveu mais de 20 ministérios e diversos níveis de governo, além da sociedade civil organizada.

O **capítulo 2** (“Referencial teórico-metodológico”) apresentará os referenciais teórico-metodológicos que orientaram a análise proposta nessa investigação, a abordagem de *multi-level governance* (MLG), ou governança de multinível (que inclui atores e organizações de origens e naturezas diferentes, em uma estrutura de governança baseada em relações horizontais e-ou verticais, pré-existentes ou novas), e as relações intergovernamentais estabelecidas no federalismo brasileiro sob as quais se desenhou o arranjo de MLG do programa.

O levantamento que será apresentado sobre o histórico de experiências e análises sobre o MLG produzidas ao redor do mundo aponta para um deslocamento de uma abordagem mais funcionalista para um foco mais sociológico e político sobre novos arranjos de governança.

No caso do PTC, a implementação de uma estrutura de MLG gerou diferentes graus de centralização e descentralização, conflitos e consensos, controle e participação social, em um esforço de alto custo de coordenação do governo federal.

O MLG no Brasil tem sido pouco utilizada, o que não significa que não tenham sido concebidos arranjos próximos à sua proposta. A recente valorização dos poderes locais, somada à pressão de participação e controle social, gerou experiências novas no país, muitas influenciadas por organizações e experiências europeias, como nesse caso.

O **terceiro capítulo** (“Pobreza: um cenário a enfrentar”) trará, inicialmente, o cenário brasileiro de desenvolvimento desenhado a partir do Índice de Desenvolvimento Humano,

elaborado pela Organização das Nações Unidas, que tem como base indicadores de saúde, educação e renda. De modo global, o Brasil apresentou melhora entre 1991 e 2010, principalmente nas macrorregiões Sul e Sudeste. No entanto, a condição dessas regiões não é homogênea, e “microrregiões” de menor desenvolvimento são encontradas por todo o país, sendo caracteristicamente áreas rurais não agroindustriais. Por muitos anos do século XX, a pobreza foi entendida como o acesso a recursos financeiros, e sua mensuração se dava pelo cálculo da média de produção de um país, dividido pelo número de habitantes. Essa perspectiva ignora a desigualdade na distribuição dos recursos que efetivamente se realiza na sociedade. Ignora também os aspectos relacionados à objetivação de qualidade de vida que paulatinamente ganharam importância, como liberdade de expressão, participação, representação política, manifestação cultural, acesso a recursos socioeconômicos.

O conceito de “pobreza” multidimensional, representado por John Friedmann (1996) e Amartya Sen (1998), propõe abarcar essas outras demandas, incluindo limitações mais diversas pelas quais passam as pessoas. A utilização do IDH como medida das condições de vida da população brasileira reflete um entendimento de “pobreza” para além do acesso a recursos financeiros, como amplamente argumentado pela economia clássica e ainda hoje fortemente presente. No entanto, as possíveis mensurações de pobreza são vastas e muitas envolvem um complexo sistema de cálculo e de pressupostos ideológicos, alguns apresentados por Gary Fields (2000).

Nas últimas décadas, a responsabilização pela redução da pobreza no seu viés multidimensional de ampliação de acessos e garantia de direitos vem recaindo novamente sobre o Estado, com a revalorização de teorias econômicas de origem keynesiana, delegando a ele o papel principal de promover o desenvolvimento. Esse é conteúdo do **capítulo 4** (“Desenvolvimento territorial como estratégia de enfrentamento”). O processo de redefinição da pobreza está intimamente ligado à redefinição do conceito de desenvolvimento. Por isso, ao longo desse capítulo serão resgatadas, primeiramente, as principais correntes da teoria econômica moderna, iniciando com autores clássicos e neoclássicos que atribuíam ao Estado um papel de coadjuvante na promoção do desenvolvimento, ficando o mercado naturalmente a cargo da produção e distribuição dos recursos. Com a Depressão de 1930, a mais grave crise econômica do século XX, a atuação do Estado foi redefinida, tendo como base a teoria econômica keynesiana, amplamente difundida desde então, que delegava à estrutura estatal o protagonismo na promoção do desenvolvimento, entendido como crescimento econômico. Na década de 1970, uma nova crise, a do petróleo, fortaleceu as críticas quanto à capacidade do Estado de gerir a economia, ganhando força as teorias de tendência liberal, abarcadas no

Consenso de Washington. No mesmo período, Robert Flammang (1979) procurou diferenciar crescimento econômico de desenvolvimento, afirmando que este último não excluía o crescimento, mas referia-se a mudanças estruturais, de longo prazo.

Mais de duas décadas se passaram até que o equilíbrio de mercado fosse novamente questionado, principalmente pela manutenção, ou mesmo piora, da pobreza ao redor do mundo. A partir da década de 1990, ganhando força sobretudo nos anos 2000, os Estados voltaram ao cenário econômico como ator principal, em diversas tentativas de se aliar ao mercado. Nesse contexto, conceitos multidimensionais de desenvolvimento relacionados à liberdade e à cidadania ganharam espaço. Importantes trabalhos, como os publicados pela ONU (1948; 1995), Amartya Sen (1998; 1999) e Ignacy Sachs (2004), propuseram o desenvolvimento com maior participação social, acesso a políticas públicas, promoção da paz, educação e respeito institucional aos direitos e deveres, à liberdade de expressão, de comunicação, de manifestação religiosa, étnica e sexual, democratização de processos produtivos, estímulo ao controle social e o respeito às dinâmicas e culturais locais.

Recentemente, o conceito de desenvolvimento vem agregando adjetivos, novos ou antigos ressignificados, principalmente quando se trata de promovê-lo em áreas de menores proporções, como os territórios. Sérgio Boisier (2001) faz um importante resgate e diferenciação dos conceitos de desenvolvimento territorial e local.

Nesse contexto de redefinição da pobreza e do desenvolvimento, no sentido de sua multidimensionalidade, surge o PTC – apresentado detalhadamente no **quinto capítulo** (“O Programa Territórios da Cidadania”) –, inspirado em iniciativas de políticas rurais e de desenvolvimento local para enfrentar o grave e persistente problema dos “bolsões de pobreza e subdesenvolvimento”. De pequeno porte, essas regiões compartilham uma identidade sociocultural, histórica e de dinâmica econômica, compondo uma unidade de intervenção pública, principalmente pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário. Durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, o órgão criou a categoria de “território de identidade” com base no entendimento de território proposto por Milton Santos, para se referir a esses “bolsões”.

Frente aos desafios impostos pelo entendimento do problema e de sua estratégia multidimensional de enfrentamento, não é de se estranhar que o Territórios da Cidadania seja marcado pela complexidade. A estratégia escolhida de promoção do desenvolvimento numa perspectiva multidimensional não se restringiu ao crescimento e desenvolvimento econômicos, mas também os inclui, como constatado pela amplitude e diversidade setorial das ações incluídas na matriz do programa. Suas origens remontam a experiências nacionais e internacionais de desenvolvimento rural e territorial, como apresentadas no capítulo 5.

No entanto, as diferenças de apresentação e explicação do PTC identificadas ao longo da pesquisa se mostraram tão variadas quanto são as realidades dos territórios onde se propõe atuar, dificultando o entendimento de sua formulação e implantação, e, conseqüentemente, sua análise. A partir de ampla análise documental e de entrevistas, foi elaborado um subitem com o cerne do desenho do programa. Chegou-se à estruturação de um arranjo que propõe incluir todos níveis de governo (federal, estaduais e municipais) atuantes nos Territórios da Cidadania, podendo cada um deles ser representado por mais de um órgão público. A esses atores foi delegado o papel de entender seu potencial de apoio às demandas de cada território, apresentar ações entre as que já desenvolviam, monitorá-las para o atingimento das metas com as quais se comprometera. Soma-se ainda a proposta de incluir a sociedade civil organizada em conselhos de desenvolvimento territorial, desempenhando um papel receptivo de informações – consultivo ou deliberativo, a depender das ações voltadas ao seu território e tendo como parâmetro seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (quando disponível) – e de controle social sobre a totalidade das ações de sua matriz. Para tanto, contaria com o apoio de um único articulador territorial, financiado pelo programa, para organizar e mobilizar as atividades do conselho, além de se reportar à equipe executiva do PTC, atuando como intermediador entre o poder público e a sociedade.

No **capítulo 6** (“O Território Vale Do Ribeira-SP”) discorre-se sobre o processo de implantação do PCT na região de estudo desta pesquisa, caracterizada por: a) extrema riqueza socioambiental – marcada pela diversidade de recursos naturais, presença de inúmeros grupos sociais (grande parte historicamente excluídos das ações públicas e privadas) e forte organização social; e b) de extrema vulnerabilidade – manifestada pela grande demanda por bens e serviços, não atendida pelas intervenções públicas, desarticuladas e descontínuas, que por lá passaram, não priorizadas no forte embate político-partidário e reforçada frente às disputas fundiárias que envolvem os grupos lá presentes, o Estado e o mercado, relacionadas principalmente ao uso e exploração ambiental da região.

Em seguida, será realizado um resgate histórico do programa nesse território específico, elaborado basicamente a partir das entrevistas, quando emergiram os principais desafios locais para sua execução, disputas político-partidárias e questões institucionais, como o registro do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) e mudanças nos repasses para organizações sociais, que contribuíram para a desmobilização da agricultura familiar no colegiado e o distanciamento de outros setores representativos. Certo também que o envolvimento desses grupos (inclusive da agricultura familiar) em outras políticas na região – como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação

Escolar (PNAE) – levou a disputas por tempo e esforços com o PTC, indicando que o território não está estagnado.

Já no **sétimo capítulo** (“Formulação, implementação e governança”) será realizada uma análise do Territórios da Cidadania, tendo como base a sua implementação no Vale do Ribeira-SP, a partir dos conceitos fundamentais do programa e da grande quantidade de informações coletadas, organizadas e apresentadas nesta pesquisa. A partir da construção de temas, identificados *a posteriori* como importantes, fez-se uma reflexão detalhada de aspectos relacionados à sua formulação, implementação e avaliação.

O primeiro tema será “território”. O *locus* territorial de implementação apresentou-se como um grande desafio federativo, burocrático e político, bem como para o controle social. A perspectiva da integração de ações públicas em um território que comunga identidades e dinâmicas, superando a setorialização e as unidades federativas como os espaços privilegiados de execução das políticas públicas, não está incorporada ao *modus operandi* do Estado e de sua burocracia, cuja institucionalização muitas vezes não apresenta soluções às demandas da ação integrada e participativa, dificultando frequentemente a ação de controle social. O arranjo político baseado nos entes federativos também foi tensionado no PTC, uma vez que demandou a interlocução do governo federal com os governos estaduais – nem sempre dispostos a incorporar o desenho territorial do programa à sua estratégia de intervenção – e com os municipais, via colegiado, o que demanda cooperação do gestor com a sociedade civil e com gestores de outros municípios, numa dinâmica que se propõe pensar o desenvolvimento local para além das estratégias partidárias e do mandato de governo. Em outras palavras, ao já complexo federalismo soma-se o não menos complexo sistema de disputas político-partidárias.

O segundo tema refere-se à “institucionalização”. O Territórios da Cidadania não tem força de lei e depende da priorização do gestor e da frágil articulação política, mais volátil aos ministérios, órgãos federais diretamente envolvidos no programa, inclusive na ação estratégica de articulação interministerial. A participação dos diferentes níveis nas instâncias desse MLG que é o PTC foi variável, a depender do interesse político, frente à não determinação institucional pela participação. Por um lado, essa liberdade federativa pode facilitar respostas adaptadas a cada território, mas para uma política nacional que apresenta um mesmo modelo de implementação, como é o caso do Territórios da Cidadania, o papel de coordenação dos diferentes níveis e instâncias é dificultado. As questões institucionais, dessa forma, se mostram muito presentes desde a criação do programa, de modo que o grau de informalidade identificada em sua estrutura limitou a capacidade da União de coordenar o modelo de *multi-level governance* criado.

No quarto tema “federalismo”, o resgate da atuação do governo federal nas várias etapas do PTC evidenciará seu caráter *centralizador*, já apontado por Marta Farah (2012) e Marta Arretche (2004; 2012) em análise da tendência do federalismo brasileiro atual. E, mesmo *top-down*, o programa apresentou diversos problemas de coordenação. É possível identificar a tensão entre essa característica e um ideal participativo, presente no desenho e no discurso relacionados ao Territórios da Cidadania, demonstrando a intenção de se elaborar arranjos que permitam a inclusão e integração de novos atores, aproximando os entes mesmo sob um federalismo setorializado e mais centralizado, como o brasileiro.

As relações intragovernamentais que perpassam toda essa discussão se mostrarão importante para uma reflexão à parte sobre o sistema político brasileiro, que forma o tema quatro da análise. Ele apresenta dois aspectos desafiadores: as coalizões políticas, que envolvem partidos distintos num mesmo governo, implicando enormes contradições no *policy decision making* e *policy making* das políticas públicas; e a disputa partidária entre os municípios do mesmo território. No caso do Vale do Ribeira paulista, os partidos que governam os municípios da região e fazem oposição ao governo federal, controlado pelo PT, mantêm com ele uma relação de competição, em oposição à cooperação que estabelecem com o governo estadual, do PSDB. Essa lógica não definiu todas as relações com todos os governos durante a implementação do PTC, conforme afirmou E8, mas no Vale apresentou-se como um forte empecilho, como reforçaram E2, E4 e E7.

A participação e o controle formarão o quinto tema, “sociedade civil”, no debate que identificou sua presença no programa mais no âmbito do discurso, aparecendo como um ator enfraquecido no desenho e quase ausente durante sua implementação, com quase nenhum papel consultivo e deliberativo nos colegiados territoriais – reforçando a característica *top-down* já comentada.

O sexto e último tema tratará de um “achado” que intrigou a pesquisadora desde o início deste trabalho: por que havia afirmações de sua não realização no território Vale do Ribeira-SP, quando documentos e atores diretamente envolvidos no programa afirmavam que o PTC tinha sido implementado na região? Dentre os motivos identificados, de um lado, estão a sua proposta de intervenção, que é facilitar a chegada de políticas já realizadas e não implementar uma ação nova, o que dificulta a “captura” de seus resultados, inclusive por parte de membros do governo federal; de outro, as dificuldades de participação e controle social, que distanciaram a comunidade do território do programa.

Após as análises, chega-se ao fim dessa dissertação apresentando as principais **conclusões**.

CAPÍTULO 2

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

2.1 A ABORDAGEM *MULTI-LEVEL GOVERNANCE*

A abordagem ou análise de *multi-level governance* (MLG) – governança de multinível, em português – trata de arranjos institucionais relacionados aos processos de *policy decision making* ou *policy making* que prevê redistribuição de poderes e competências para diferentes níveis de decisão política, redefinindo papéis tanto de instituições existentes quanto das recém-criadas, envolvendo atores públicos, privados e/ou da sociedade civil. Dele e nele surgem comunidades e redes de políticas. A complexidade e pluralidade de redes em MLG implicam pressões de todos os lados e, mesmo orientado pela promoção de participação e cooperação, invariavelmente gera conflito e resistência. Estruturas de governança em multinível têm, dessa forma, o potencial de desestabilizar padrões de distribuição de poder, gerando benefícios para alguns e ameaças para outros (STEPHENSON, 2013).

A origem dessa análise é a reestruturação da Europa para a formação do bloco político e econômico da União Europeia (EU), em 1993, e todos os ajustes, conflitos, oportunidades e novidades que gerou, estimulando a produção de uma vasta literatura avaliativa e de outros arranjos que se identificavam com o discurso europeu da eficiência, *accountability* e legitimidade democrática, sob o qual essa abordagem foi construída. Essa experiência exigiu um forte rearranjo político-administrativo dos níveis locais de governança, o que, sob importantes aspectos, alterou a cultura política e o comportamento organizacional, incluindo novos valores às políticas públicas.

Em estudo dos 20 anos de uso de *multi-level governance*, Paul Stephenson (2013) afirma que o conceito foi amplamente mais utilizado nas análises sobre a UE, facilitando o entendimento do complexo e plural sistema de governança das políticas públicas do bloco. Mesmo tendo sido interpretado e utilizado de diferentes formas pelos estudiosos (organizadas pelo autor em quatro diferentes usos), o MLG implica *relação e influência*, engloba um sistema com presença de atores de diversos tipos (institucionais e individuais), de diferentes posições geográficas, muitas vezes, que participam em vários níveis e organizações políticas, conectados tanto por determinações institucionais como voluntárias.

A autor afirma que, acima das diferenças de entendimento que identificou em seus estudos, Gark Marks e Liesbet Hooghe são apontados como as primeiras e maiores referências em MLG, como dito, termo que emergiu no cenário de reestruturação da União Europeia, definida pelo Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia) em 1992, que criou, por exemplo, a cidadania europeia e decidiu pela futura utilização de uma moeda única, o Euro. Mais importante para a MLG foi a criação do conceito de “subsidiariedade”, relacionado ao interesse

de incluir os níveis locais na ação política. Ao analisar esse contexto, Marks, em sua importante obra *Structural policy and multi-level governance in the EC*, de 1993, citada por Stephenson (2013), diz que há uma crescente valorização da participação dos níveis subnacionais na tomada de decisão e de suas conexões com outros níveis, sugerindo a emergência de uma governança multinível: “[...] um sistema de negociação permanente entre os governos aninhados em vários níveis territoriais como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que tinha puxado algumas funções anteriormente centralizadas do Estado para cima e para baixo” (MARKS, 1993 apud STEPHENSON, 2013, p. 7). O quadro analítico do MLG se propôs analisar a mudança de “governo”, como ação pública centrada no Estado, para “governança”, a ação pública difusa que se operou na época. Stephenson (2013) chamou esse primeiro momento do conceito de MGL de “jurisdições legais de autoridade e eficiência”.

Um segundo uso de MLG, mais funcional, emerge quando seu conceito se une à literatura sobre europeização e regionalização frente às pressões de diferentes regiões da EU no sentido de criar mecanismos para sua efetiva participação no *policy process*, chamado de “dilema da exclusão/inclusão”. Os desafios incluíram a superação de divisões horizontais, de conflitos dentro e entre organizações regionais e ajustes nas relações verticais nacionais e supranacionais (distantes e pouco confiantes). Stephenson (2013) pontua, sem se aprofundar, três estratégias estruturais criadas em resposta: sequenciamento hierárquico; associação/dissociação flexível; e vínculos mais frouxos (*loose coupling*). Refletindo sobre a união do debate sobre MLG e europeização/regionalização, Andrew Jordan (apud Stephenson, 2013) explica que a literatura sobre MLG enfatizou a partilha do poder e a dispersão (ao invés da acumulação de autoridade), enquanto a europeização apontou para novos padrões de relação e adaptação interorganizacionais.

Principalmente a partir de 1997, o MLG passou a ser muito utilizado também, ainda sob a perspectiva funcional, nos estudos sobre arranjos institucionais, suas regras (formais e informais), e as tensões nos multiníveis de governança. Marcando o segundo “uso” do MLG, pesquisas sobre a entrada de novos membros na União Europeia apontaram que, frente a divergências subnacionais, mantinha-se um controle centralizado. Baseando-se em diversos autores, Stephenson (2013, p. 9; tradução nossa) afirma que “[...] processos de regionalização desencadearam uma diferenciação, resultando em capacidades administrativas governamentais muito variadas nas múltiplas arenas de governança”. Seguindo uma tendência paralela de estudos da chamada *governance turn*, alguns autores focaram em sua capacidade de resolução de problemas e conflitos. A partir de estudos de caso baseados em diferentes níveis políticos e de áreas de atuação, como transporte, meio ambiente e telecomunicações, percebeu-se como

sua capacidade era variável nestes sentidos – apontando, conseqüentemente, suas limitações.

Já no início dos anos 2000, verificaram-se propostas de uso combinado de diferentes teorias de governança. O novo modelo, chamado de “método aberto de coordenação” (MAC), por exemplo, afirmava ser a União Europeia não hierárquica e descentrada (*decentred*), numa visão que “radicaliza” o processo de subsidiariedade na região, explica Stephenson (2013). Autores como Ian Bache (2008 apud Stephenson, 2013), que propuseram combinar o “método aberto de coordenação” com MLG numa estrutura de “[...] governança informal e desordenada relacionada e sobreposta à governança ordenada e formal [...]” (2008 apud STEPHENSON, 2013, p. 11), foram criticados sob argumentos de problemas de coordenação vertical, como o aumento dos custos de transação e disputa por recursos escassos, bem como coexistência independente de políticas com tendências centralizadas e descentralizadas. Uma das explicações para a popularidade que o MLG ganhou, naquela década, foi um outro esquema de análise, apresentado por Philippe Schmitter em 2004, segundo o qual essa teoria estaria no centro de uma caixa contendo seis tipos de institucionalismos (racional, histórico, epistêmico, jurídico, político e sociológico), indicando a compatibilidade do MLG com qualquer teoria institucionalista por sua alegada neutralidade descritiva.

Jeans Blom-Hansen (2005 apud Stephenson, 2013) questionou um suposto “monopólio virtual” do MLG para analisar políticas de coesão, afirmando que ela não explica quais atores e em que níveis serão mais importantes, tampouco as regras e recursos que influenciam a dinâmica da governança em multinível. Já Anil Awesti (2007 apud Stephenson, 2013) propôs uma outra convergência de MLG com institucionalismo. Ele montou um quadro a partir do qual essa abordagem poderia ser testada utilizando-se as lentes analíticas dos institucionalismos de escolha racional, histórico e sociológico. Em uma análise sob o institucionalismo de escolha racional, “[...] a governança policêntrica emerge fora das escolhas explícitas feitas por líderes nacionais [...]” de modo que “[...] a autoridade pode ser realocada se forem identificadas conseqüências politicamente benéficas, como a redução dos custos de transação ou aumento da eficiência” (AWESTI, 2007 apud STEPHENSON, 2013, p. 12; tradução nossa). Já sob as lentes do institucionalismo histórico, o sistema político da UE tem como característica permanente um *multi-level governance* “fechado por dentro”, uma vez que os atores se adaptam socialmente às normas, e os custos de saída do arranjo aumentam gradativamente. Por fim, sob o institucionalismo sociológico os atores em MLG atuam para dispersar a autoridade, de modo que este tipo de governança se retroalimenta à medida que os atores aprendem a atuar sob suas regras, incentivando ainda mais uma forte interação entre eles.

O quarto e último “uso” do MLG apontado por Stephenson (2013) em sua análise de literatura é o da tendência normativa. Jan Olsson (2003 apud Stephenson, 2013) analisou paradoxos relacionados ao MGL sob uma perspectiva democrática. Ele classificou o arranjo europeu como sendo *top-down* e tecnocrático, marginalizando instituições democráticas. Nesse sentido, democratizar um MLG estaria relacionado a regulamentar as parcerias nele estabelecidas, promovendo mais legitimidade nos processos de implementação de políticas públicas. Carol Harlow e Richard Rawlings (2006 apud Stephenson, 2013) reconhecem que o MLG pode causar um “déficit de *accountability*”, uma vez que propõe a auto-organização de redes autorreguladas, podendo minar os atuais sistemas de controle criados para governos tradicionais. Já Yannis Papadopoulos (2008 apud Stephenson, 2013) critica o foco acadêmico nas áreas de desempenho e eficiência quando da análise de MLG, afirmando que ampliar suas redes a afastaria de processos democráticos pelo fato, por exemplo, da fraca participação da sociedade civil. Para o autor, a fragmentação de poder por entre os níveis do arranjo significaria que os tecnocratas nele presentes não seriam politicamente responsáveis, pelo sistema inibir o controle social.

Ainda sob a perspectiva normativa, Stephenson resgata Hooghe e Marks que em 2008 publicaram um novo trabalho sobre o MLG europeu rebatendo algumas dessas críticas gerais sobre a análise acadêmica. Nele, os autores afirmam que “[...] enquanto a governança diz respeito à eficiente distribuição de benefícios coletivos, é também uma expressão de comunidade” (HOOGHE; MARKS, 2008 apud STEPHENSON, 2013, p.14), integração significaria mobilizar identidades, particularmente onde as estruturas políticas regionais são ineficientes ou conflitantes. O entendimento da dupla sobre governança vincula a tomada de decisão à esfera pública, mas reconhece que a experiência política de MLG acabou desestruturando seus pressupostos originais: “[...] em primeiro lugar, as atitudes públicas foram superficiais e irrelevantes; em segundo lugar, a integração era uma questão de baixa relevância para o público; e, em terceiro, as questões emergentes da integração não foram relacionadas a conflitos políticos básicos entre as partes” (HOOGHE, MARKS, 2008 apud STEPHENSON, 2013, p. 14; tradução nossa). Com isso, avaliam os autores, o MLG europeu é um sistema impulsionado por políticas identitárias e pressões distributivas, expressas pela opinião pública e mobilizadas por partidos políticos. A partir do resgate histórico exposto, foi elaborado o seguinte quadro de usos da teoria de MLG

Quadro 2 - Diferentes usos de *multi-level governance*

TIPO DE USO	PERÍODO	ANÁLISES RELACIONADAS	PRINCIPAIS REFLEXÕES
ORIGINAL	A partir de 1993	“Jurisdições legais de autoridade e eficiência”	<ul style="list-style-type: none"> • A União Europeia propunha uma governança, e não governo, na qual diversos atores se envolveriam em diferentes níveis.
	A partir de 1997	Literatura sobre europeização e regionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Ao reunir diferentes regiões, com diferentes capacidades políticas, a governança de multinível não se realiza na UE de forma homogênea e automática. É preciso criar novas estruturas para o envolvimento dos atores. • A governança é um jogo de perdas e ganhos para o qual os países precisavam adaptar suas estratégias de governabilidade.
FUNCIONAL	A partir de 1997	Estudos de casos de novos membros da EU e análises de implementação	<ul style="list-style-type: none"> • O MLG não soluciona nem necessariamente minimiza as tensões supranacionais. • Frente a divergências subnacionais, a EU mantinha um controle centralizado.
		Análise da capacidade de resolução de problemas e conflitos a partir de estudos do estudo de diferentes políticas e diferentes níveis de governança	<ul style="list-style-type: none"> • O MLG é uma estratégia de efeitos variados, a depender dos atores, instrumentos e tipos de organização que mobiliza.
COMBINADO	Década de 2000	Novos modelos de governança	<ul style="list-style-type: none"> • O MLG não exclui a coexistência de outras formas de governança num mesmo sistema, como a UE.
		Institucionalismos	<ul style="list-style-type: none"> • O MLG seria uma metodologia neutra, o que permitiria o uso combinado com outras teorias.
NORMATIVO	A partir de 2003	Debates acerca da legitimidade, democracia e <i>accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns autores apontam a dificuldade de controle social em uma estrutura regulada por ela mesma, tecnocrática e com pouca presença da sociedade.
		Debates sobre políticas identitárias	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciona governança com eficiente distribuição de benefícios coletivos. Afirmam que o motor do MLG europeu são questões comunitárias e identitárias que perpassam o ambiente político.

Fonte: elaborado pela autora

2.1.1 MLG e o Programa Territórios da Cidadania

Marks e Hooghe, referências no tema, publicaram em 2003 uma reflexão sobre a limitação de conceitos tradicionais relacionados ao federalismo para analisar a flexibilidade da estrutura europeia, sugerindo uma tipologia para a governança de multinível de modo a facilitar a distinção entre arranjos mais rígidos. A partir dela, elaboraram dois tipos de MLG, como apresentados abaixo.

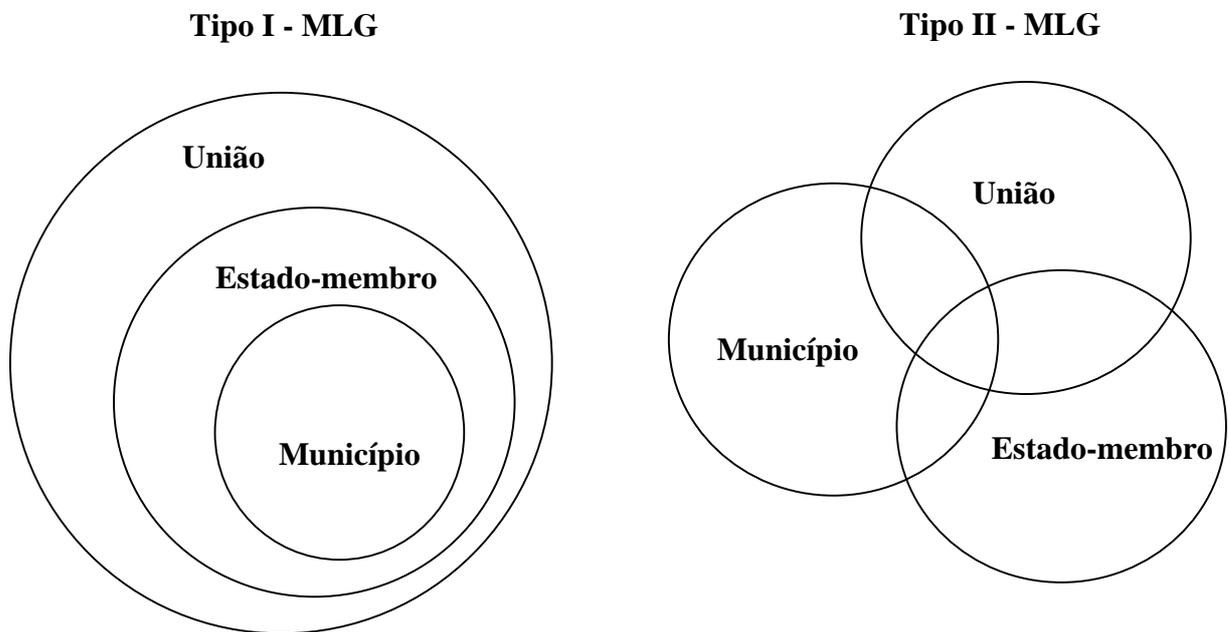
Quadro 3 - Tipos de *multi-level governance*

	Tipo I	Tipo II
Variações entre jurisdições	Jurisdições de propósito geral	Jurisdições especializadas/setoriais
	Maior compartimentalização entre as jurisdições (<i>nonintersecting membership</i>)	Maior entrelaçamento (horizontal e vertical) entre as jurisdições (<i>intersecting membership</i>)
	Relação hierárquica entre as jurisdições	As relações jurisdicionais são fluídas
	Governança com base na divisão territorial do poder	Governança com base no campo de política pública ou problemática
Propriedades sistêmicas	Número limitado de níveis jurisdicionais	Número ilimitado de níveis jurisdicionais
	Arquitetura institucional sistêmica	Desenho institucional flexível
	Constitucionalmente definida, com baixa probabilidade de reformas radicais	A constitucionalização de um arranjo de MLG II é incremental e demorada

Fonte: Best (2011, p. 65), a partir de Hooghe e Marks (2003)

O primeiro, nomeado Tipo I, é baseado numa estrutura em que cada “instância” (que pode ser ocupada por um ente federativo ou um órgão representativo da sociedade, por exemplo) é mais independente nas atribuições a ela delegadas, e a pouca relação entre eles é basicamente hierárquica – a imagem comumente utilizada para representa-lo é a das bonecas russas. O Tipo II apresenta uma estrutura mais horizontal, com compartilhamento de parte das atribuições, cruzamento que pode gerar novas instâncias, focadas nas ações comuns. Nina Best (2011), em sua dissertação de mestrado, elaborou uma representação desses dois tipos de governança multinível, conforme figura a seguir:

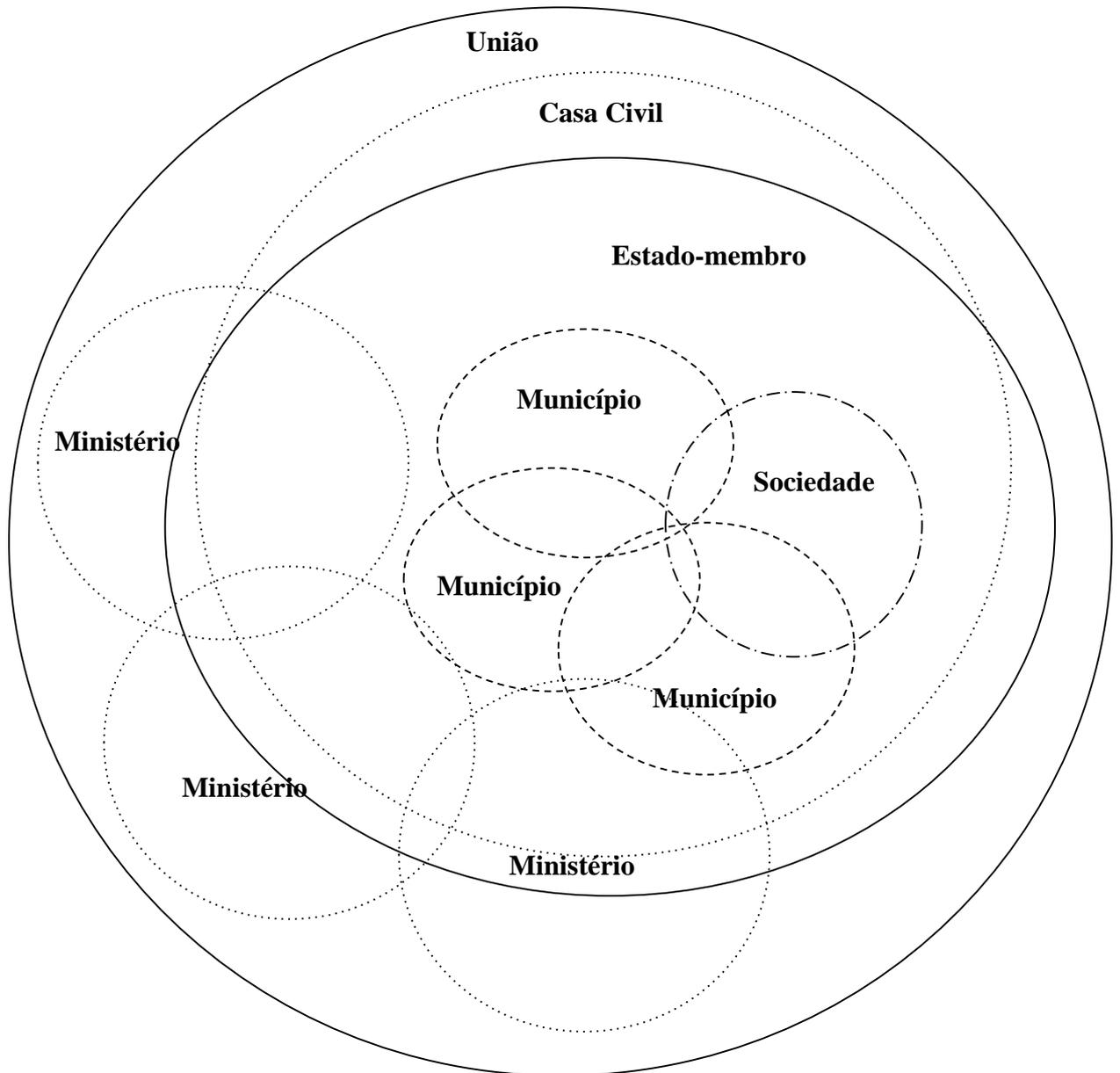
Figura 1 - Tipos de *multi-level governance*



Fonte: Best (2011, p. 66), a partir de Hooghe e Marks (2003)

Os dois tipos não são excludentes e podem coexistir, como demonstrado no caso do PTC, respondendo às relações federativas brasileiras mais próximas ao Tipo I, mas propondo a construção de novas instâncias para efetivar sua coordenação de forma participativa, aproximando-se do Tipo II. O arranjo proposto pelo Programa Territórios da Cidadania pode ser entendido como resultado da sobreposição e coexistência dos tipos I e II de MLG, conforme Figura 2, abaixo.

Figura 2 - Arranjo de *multi-level governance* do Territórios da Cidadania



Fonte: elaborado pela autora

A estruturação do Tipo I está baseada nas relações federativas entre União, Estados e municípios e entre colegiado e os outros entes, na medida em que a formulação e a implementação estavam necessariamente sujeitas à intervenção de algum deles, a depender da política. O do Tipo II é identificado nas relações intragovernamentais estabelecidas entre ministérios no âmbito do governo federal; entre governo federal e Estados nas relações não hierárquicas intencionadas nos conselhos de articulação estaduais; e entre municípios e sociedade nos espaços do colegiado.

A figura apresenta a não intersecção de algumas funções dos diferentes atores envolvidos no Tipo I, diferentemente do Tipo II, que demanda uma maior cooperação e a formação de instâncias novas de responsabilidades compartilhadas. Essa tentativa de representar todas as relações estabelecidas entre níveis e atores no âmbito do programa tem como objetivo reforçar o alto custo de coordenação de estruturas de MLG.

Importante indicar que o tamanho da representação da Casa Civil se deve à tentativa de vincular a todos os Ministérios envolvidos no programa, uma vez que seu mais importante papel era o de articulação. Não representa, dessa forma, sua importância, mas ações finais do Programa, que são formuladas, executadas, monitoradas e avaliadas pelo Ministério da qual faz parte. Eles, dessa forma, são os atores que efetivamente realizam as ações de combate à pobreza e desigualdade.

A presença da sociedade, diferentemente, está representada por uma forma pequena pela reduzida participação no PTC. Das cinco instâncias horizontais de participação de (alguns) atores do programa (Comitê Gestor Nacional, Grupo Interministerial, Coordenação Executiva, Comitês de Articulação Estadual e Colegiados territoriais), somente em uma instância a sociedade participa, no colegiado, e não diretamente com os ministérios responsáveis pelas políticas.

No nosso caso específico, as relações verticais do programa acontecem sob as regras do federalismo brasileiro, importantes para se compreender as potencialidades e os limites da estrutura de governança pensada para o Territórios da Cidadania.

2.2 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Como um programa intersetorial de iniciativa federal que se propõe a atuar não no Estado nem no município, mas em territórios não institucionalizados como entes federativos, a análise do Programa Territórios da Cidadania explicita importantes questões acerca das relações intergovernamentais no Brasil, e como podem contribuir ou não para se atingir os objetivos da ação pública. E mais, traz importantes contribuições para o debate de *multi-level governance* no contexto federativo brasileiro.

As bases das regras que orientam essas relações foram definidas pela Constituição de 1988, fruto de um longo processo de redemocratização do país. Marta Farah (2012) afirma que um dos eixos desse processo foi a descentralização estatal, em resposta à centralização

autoritária do período ditatorial anterior¹, caracterizada por redefinir a participação dos entes subnacionais nas políticas públicas. A ampliação de responsabilidades e de recursos para os municípios, em especial, está entre as principais justificativas para reforçar o caráter descentralizador do texto constitucional (BICHIR, 2011).

Marta Arretche (2009) afirma, no entanto, que esse novo caráter da Constituição brasileira está presente mais no campo orçamentário e de execução de políticas, sendo o governo federal a maior autoridade legislativa em políticas públicas, definindo, por exemplo, as regras de arrecadação e implementação de políticas por parte de governos subnacionais. A autora destaca as continuidades de princípios centralizadores presentes na Carta Magna, entre as quais manter a iniciativa da União nas decisões sobre políticas públicas.

No entanto, afirmar a tendência constitucional à descentralização ou à manutenção da centralidade do Executivo no pós-1988 não é suficiente para entender o caminho percorrido pelas políticas ao longo da complexa história das relações intergovernamentais no Brasil. Farah (2012, p. 3) contribui caracterizando e localizando no tempo os diferentes movimentos que ocorreram após a Constituição de 1988:

- a) de um lado, um movimento de inovação que parte do local, derivado das novas atribuições dos municípios e das demandas que a este são encaminhadas, mas também do “desejo” de democratização (...)
- b) de outro, um movimento de definição pelo governo federal de arcabouços normativos e de políticas, planos e programas de abrangência nacional, implementados e geridos por governos locais.

A autora afirma que as diferentes tendências não foram excludentes, no entanto é possível identificar historicamente um sentido prioritário. No primeiro momento, que se iniciou com a promulgação da Constituição, a tendência marcante foi a descentralização caracterizada pelo protagonismo municipal, “[...] um verdadeiro laboratório de experiências em políticas públicas” (FARAH, 2012, p. 4). No segundo, reforçado a partir dos anos 2000, a principal tendência foi uma iniciativa maior do governo federal com adesão a seus programas e execução municipais.

¹ Entre 1964, quando um golpe de Estado depôs o presidente João Goulart, e 1985, os militares governaram o Brasil. Mais recentemente nomeada como ditadura civil-militar, esse período caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão violenta aos opositores do regime. Com a eleição indireta do deputado Tancredo Neves, em 15 de janeiro de 1985, para presidente da República, chegou ao fim a ditadura. Tancredo, contudo, faleceu antes da posse, assumindo a presidência o seu vice, José Sarney. Em 1988, no bojo do processo de redemocratização, o país aprovou sua nova Constituição Federal, conhecida também como Constituição Cidadã.

2.2.1 O cenário Pós-Constituição de 1988

Durante os anos 1980 o Brasil viveu seguidas crises econômica, marcadas por alta taxa de juros, hiperinflação, moeda desvalorizada, balança comercial negativa e recorrentes empréstimos internacionais. Socialmente, a maioria da população ainda enfrentava elevados índices de analfabetismo e de mortalidade infantil, má distribuição de renda, acesso restrito a saneamento básico e energia elétrica. O Índice de Desenvolvimento Humano (que inclui os componentes de longevidade, educação e renda), calculado em 1991 foi de 0,706 (CEPAL et al., 2008) no geral, estando 85,8% municípios brasileiros na categoria de “muito baixo” de desenvolvimento humano.

O cerceamento da liberdade, característico do período ditatorial, e a tendência econômica internacional nekeynesiana, de orientação à abertura dos mercados e redução da presença estatal na economia, somados à enorme pobreza enfrentada pela maioria dos brasileiros formavam o caldo de cultura no contexto das pressões pelo fim do regime militar. A partir da promulgação da Constituição de 1988, o *modus operandi* baseado em relações intergovernamentais fortemente centralizadas, com municípios quase não possuindo iniciativa de políticas públicas, foi substituído por uma maior liberdade de iniciativa municipal no enfrentamento de seus desafios locais, assim como maior espaço de participação social. Pontualmente, o governo federal mantinha a iniciativa em determinadas áreas ou políticas, como as de habitação e saneamento, com pouca abertura para a participação de entes subnacionais (ARRETCHE, 2012).

Na época, os papéis específicos e compartilhados de cada ente federativo não estavam claramente definidos. Com isso, houve uma contínua e complementar definição de regulamentação e construção de burocracias locais. Refletindo sobre diferentes possibilidades de ação pública e fazendo-as acontecer, o município deparava-se com um maior desafio estratégico e burocrático. Nesse sentido, como afirma Farah (2012), a inovação não se distribuía de forma homogênea pelo país. A ampliação da liberdade e responsabilidade pôde ser melhor aproveitada por municípios maiores e mais estruturados, que apresentavam melhores condições, por exemplo, para qualificar e direcionar recursos humanos e financeiros às novas ações.

Municípios menores também apresentaram iniciativas inovadoras, de acordo com dados apurados nos dez anos do Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela FGV-SP, em parceria com a Fundação Ford, entre 1996 e 2006, para premiar iniciativas municipais, estaduais e indígenas (FARAH, 2012). Durante todo o período, porém, mesmo registrando

82,12% de inscrições municipais, teve uma participação relativa amplamente maior conforme o tamanho do município. Participaram do programa 100% dos municípios com mais de 1 milhão de habitantes, contra 78,6% daqueles com população entre 100-200 mil habitantes, caindo para 44,8% dos que possuíam entre 50-100 mil habitantes e somente 8,9% dos que tinham até 20 mil habitantes, que representam 73% de todos os municípios brasileiros (FARAH, 2012).

Em paralelo ao movimento de inovação vindo do local, um quadro legal e normativo foi sendo definido durante os anos 1990, tendencialmente com maior participação federal – como a Lei Orgânica da Saúde, de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, e a Lei Orgânica da Assistência Social, de 1998. Arretche (2004) e Farah (2012) apontam para a criação de programas federais tendo como inspiração das ações de governos locais. Farah (2012, p.13) acentua:

As iniciativas locais, num primeiro momento, foram importantes fontes de inspiração e “experiência” em que se baseou o governo federal para desenvolver políticas nacionais. Estas, mais tarde, “voltaram” aos municípios, como programas federais aos quais os municípios devem aderir, na qualidade de entes federados autônomos.

Até a década de 2000, os padrões de gastos nas diferentes áreas de políticas públicas foram definidos, enquanto novas fontes de arrecadação (tributos) foram criadas e mecanismos de controle social e *accountability* se fortaleceram na agenda. Ao mesmo tempo, em 2000 verifica-se uma melhora nacional do IDH, que passa para 0,773² (CEPAL et al., 2008) assim como uma queda para 41,8% de municípios com “muito baixo desenvolvimento humano”. Porém, ações virtuosas de municípios mais estruturados e/ou mais ricos não eram acompanhadas da mesma forma pelos menores e/ou mais pobres. Entre 1990 e 2000, os mapas de IDH demonstram que as desigualdades regionais se acentuaram, destacando a manutenção histórica de territórios rurais vulneráveis, que compartilham um cenário de poucos recursos financeiros, limitada capacidade técnica e de pessoal, assim como de tendências conservadoras sobre a ação pública (FARAH 2012).

Principalmente após 2002, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, a União lançou uma série de políticas universalistas, com recursos e diretrizes direcionados a governos subnacionais que aderissem assumindo o compromisso de implementá-las. Foi o período de criação e implantação de inúmeras políticas com forma e conteúdo definidos pela instância

² Pelo novo método de cálculo de 2010, esse valor é de 0,649 (PNUD, 2010).

federal, operacionalizadas por meio de programas como Fome Zero, Minha Casa Minha Vida e ProUni. No escopo dessas ações surgiram os fundos com recursos federais e repasses para entes municipais, incluindo os condicionados ao cumprimento qualificado da política federal (transferência de renda condicionada). Sem entrar no âmbito das ações que mais contribuíram para a redução da pobreza e melhoria dos indicadores do IDH, fato é que, em 2010, este índice manteve a tendência de melhora e atingiu o valor de 0,699 (ajustado), com manutenção de regiões pobres, demonstrando a tendência à desigualdade.

2.2.2 A Dependência Fiscal

A dependência municipal de recursos federais, no entanto, é alta e apresenta má gestão. Esse é um cenário que se mantém ao longo dos anos, de acordo com estudos da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). A organização levantou dados fiscais desde 2006 e criou o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que “[...] busca retratar os desafios da gestão municipal na alocação dos recursos, tendo em vista as restrições orçamentárias com as quais se deparam as prefeituras brasileiras” (FIRJAN, 2015, p. 8). De acordo com último relatório do IFGF, divulgado em 2015, que emprega dados de 94,2% dos municípios brasileiros, o recebimento de transferências federais representou pelo menos 70% das receitas correntes em 94% das cidades analisadas. A consequência, como apresentada no documento, é o “[...] pouco controle sobre suas receitas, contribuindo para o afrouxamento do vínculo de corresponsabilidade entre o cidadão-contribuinte e o poder público local, e deixando as prefeituras vulneráveis à conjuntura econômica e política” (FIRJAN, 2015, p. 4).

O relatório informa, ainda, que a carga tributária do país está em 35,9% de tudo o que é produzido, e do total arrecadado em tributos pelos municípios, Estados e União, mais de R\$ 400 bilhões (25%) estão sob a gestão municipal. Comparando-se com 2006 (primeiro ano de IFGF), esses recursos aumentaram 58% em termos reais enquanto a arrecadação total cresceu 48%. Esses montantes não foram suficientes para garantir a saúde fiscal da grande maioria dos municípios, que apresentaram piora índice nos últimos anos, como consequência da desaceleração econômica e, conseqüentemente, das receitas, sem redução das despesas (principalmente com pessoal, que representa a maior parcela dos gastos). Como panorama geral, o IFGF nacional ficou em 0,4545 (sendo “1” o maior e melhor valor), tendo 63,7% dos municípios piorado de situação em relação a 2012. Do total analisado, 84,2% estão enquadrados no Conceito C, classificado como “gestão em dificuldade”, e Conceito D. Dos 500 menores índices, 78% estão na região Nordeste, explicitando comparativamente uma piora nos

contrastes regionais em relação à gestão fiscal (FIRJAN, 2015).

Essa análise indica que os municípios, principalmente os menores, que são a maioria no país, apresentam enorme dificuldade em cumprir os pagamentos de curto prazo. No ano de 2013, 1.400 cidades não possuíam qualquer recurso em caixa para essas obrigações (FIRJAN, 2015), e apenas 9% da Receita Corrente Líquida total dos municípios foram destinados a investimentos – o que preocupa frente à alta demanda por serviços públicos. Dentre as justificativas para essa situação, o relatório afirma que “[...] entre os 500 piores resultados, a falta de planejamento financeiro, combinada com elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal, acaba sendo punitiva aos investimentos” (FIRJAN, 2015, p. 21).

Esse cenário afeta a capacidade de iniciativa municipal, que existe constitucionalmente mesmo sob elevada regulação central (ARRETCHE, 2009), porém é determinado por outros fatores que não somente o desenho federalista brasileiro.

2.2.3 Centralidade do governo federal

O pacto federativo brasileiro é complexo, porém, é possível identificar nele um aspecto marcante. De acordo com a maior parte da literatura, a tendência principal pós-reformas dos anos 1990, que definiram alguns modelos de implementação e coordenação de execução descentralizada (ARRETCHE, 2012), indica a centralidade do governo federal nas políticas públicas na atualidade.

Argumentos que focalizam o caráter recentralizador, como os sustentados por Arretche (2009; 2012), apontam para um papel mais coercitivo da esfera federal sobre os governos estaduais e municipais, tributário do seu privilégio na formulação e controle, inclusive financeiro, dessas políticas. São as chamadas “teorias da recentralização” ou “descentralização regulada”. Já as “teorias da colaboração” ou “teorias da cooperação”, como as sustentadas por Gabriela Lotta et al. (2014), privilegiam a crescente importância dos espaços de discussão e negociação prévios entre os entes federativos, contando, em alguns casos, com participação da sociedade civil local. Farah (2012, p. 19), por exemplo, assume a coexistência das diferentes tendências:

As políticas públicas hoje são, sem dúvida, mais descentralizadas do que nos anos 80 [...] No entanto, o lugar ocupado pelo município no “sistema de políticas públicas” do federalismo brasileiro descentralizado sofreu alterações importantes desde a década de 80, sob influência de movimentos contraditórios. [...] Este processo é marcado, por sua vez, por uma tensão entre uma perspectiva *top-down* (federalismo centralizado, coercitivo) e uma *bottom-up*, que enfatiza a cooperação entre os entes federados e a participação da sociedade civil.

De qualquer forma, muitos autores sugerem evitar generalizações acerca de um pacto federativo descentralizado ou centralizado, propondo partir da complexidade do cenário e de cada política para um aprofundamento do estudo das relações governamentais. Dentre as autoras citadas, Renata Bichir (2011), por exemplo, reforça a importância de se analisar os diferentes processos de políticas públicas pela possibilidade desses processos estarem sujeitos não somente a diferentes ordenamentos jurídicos, mas a diferentes tendências na relação entre os entes, de cooperação ou coerção federal. No mesmo sentido, o estudo comparativo realizado por Gabriela Lotta et al. (2014) aponta para as diferentes tendências, a depender da área da política (saúde, educação, assistência social), ou mesmo do tempo da política (como na área de meio ambiente, com tendências para a centralização, inicialmente, seguida de um movimento pela descentralização). Nessa perspectiva, explicita-se a importância de estudos como o presente trabalho, que analisa as relações intergovernamentais nos diferentes processos de uma ação estatal, neste caso, o Programa Territórios da Cidadania, sem partir, *a priori*, da afirmação de uma tendência predominante, mas investigando seu *modus operandi*. Como o programa envolve a participação não apenas da União (e não a tomando como um bloco unitário), mas de todos os Estados brasileiros além de 1.852 municípios, é fundamental analisar as relações intergovernamentais em suas etapas, como se deram e os impactos frente aos objetivos propostos.

2.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

A teoria de *multi-level governance* se propõe analisar estruturas de coordenação que envolvem diversos níveis governamentais e diferentes atores em uma trama relacional recente na história, cujo marco é a União Europeia. Desde então, o acúmulo de reflexões e críticas sobre esse novo campo teórico vem se alterando e propondo diferentes vieses. O próprio objeto inicial de estudo, a UE, sofre alterações que estimulam outras reflexões, assim como a ampliação de utilização para analisar outros casos de governança ao redor do mundo. No Brasil, a teoria foi pouco utilizada, o que não significa que não novos arranjos sendo elaborados por governos e sociedade civil. O caso do Programa Territórios da Cidadania apresenta-se como uma complexa estrutura de governança de base relacional, que envolve governos federal, estaduais e municipais em existentes e novas instâncias, e propõe incluir a sociedade civil nesse processo e a MLG mostra um interessante instrumento capaz de contribuir para sua análise.

A tipologia de MLG ajuda a diferenciar sobre quais bases o programa foi elaborado. Seu caráter próximo ao Tipo I está mais próximo das relações federativas brasileiras. Já suas

características participativas, que incluem a sociedade civil e a construção de novas instâncias onde os entes se relacionariam de forma mais horizontal se aproximam do Tipo II. Posto que o programa se propõe a ter uma estrutura básica e, ao mesmo tempo, se ajustar às realidades e demandas do território, pode-se avaliar que o arranjo de MLG está alinhado a seus objetivos.

No entanto, é de se esperar que as tendências de relações intergovernamentais influenciem o funcionamento da estrutura do programa. O debate que se seguiu, dessa forma, foi o da história recente do federalismo nacional e das diferentes tendências que coexistem no período pós-Constituição de 1988 – a tendência à centralização no governo federal e a colaborativa, com maior participação dos entes subnacionais envolvidos.

As possibilidades institucionais de coexistência dessas diferentes tendências permitiram, por exemplo, que o PTC fosse implementado de formas diferentes, a depender do território (Souza, 2015). No entanto, o atual momento de centralidade nas relações intergovernamentais tende à inclusão de níveis subnacionais em processos de cooperação e colaboração, mas mantendo a autoridade federal tanto no *policy decision making* quanto no *policy making*. Isso não vem impedindo que novos arranjos institucionais surjam, tencionando e reorganizando a coordenação governamental. E o MLG, como aponta Nina Best (2011), propõe uma quase inédita abordagem no Brasil para os estudos sobre as relações intergovernamentais brasileiras, podendo contribuir na análise desses novos arranjos.

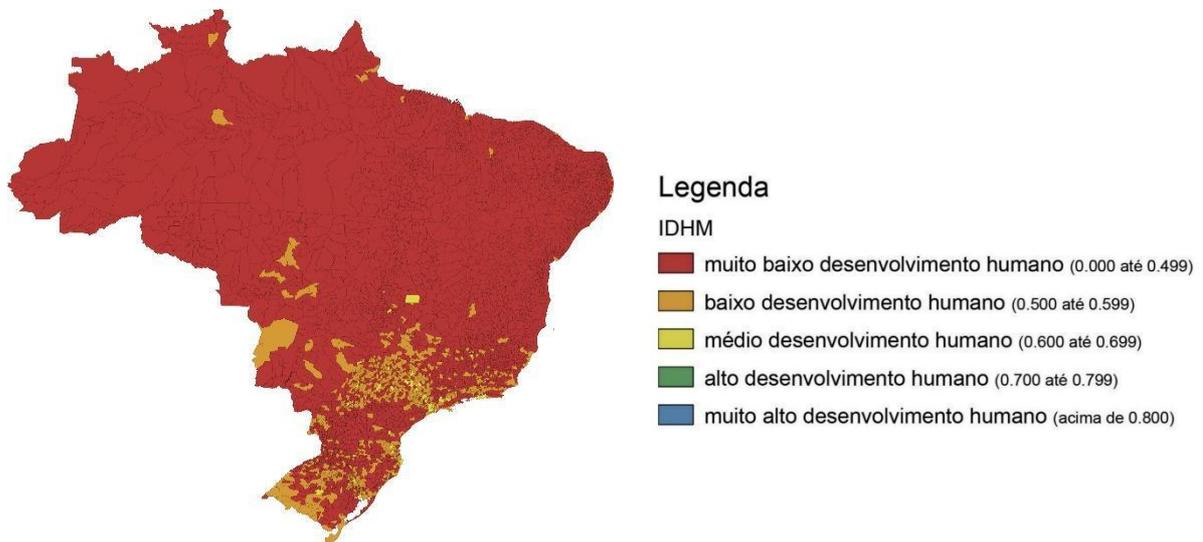
O capítulo a seguir complementa a reflexão teórica, não mais sobre as teorias para análise estrutural do programa, e sim sobre as relacionadas ao conceito de pobreza, base fundamental para a definição do conteúdo do PTC.

CAPÍTULO 3

POBREZA: UM CENÁRIO A ENFRENTAR

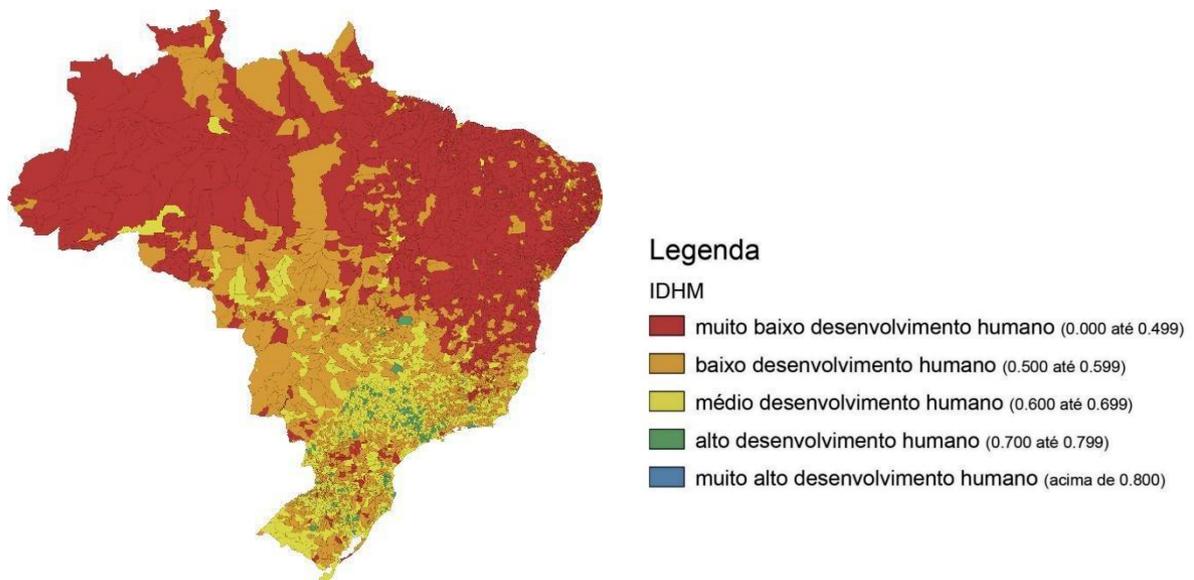
O Programa Territórios da Cidadania, de acordo com E8, é tributário da avaliação de que as políticas sociais universais do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que objetivavam a redução da pobreza, não estavam apresentando resultados satisfatórios em determinadas regiões do país, sobretudo as rurais caracterizadas pela pequena produção. Diversos indicadores e avaliações apontavam para a redução da pobreza de forma geral, mas evidenciavam um forte cenário de desigualdade, conforme se verifica nos mapas abaixo, que informam o Índice para o Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm) a partir dos dados censitários:

Figura 3 - IDHm em 1991

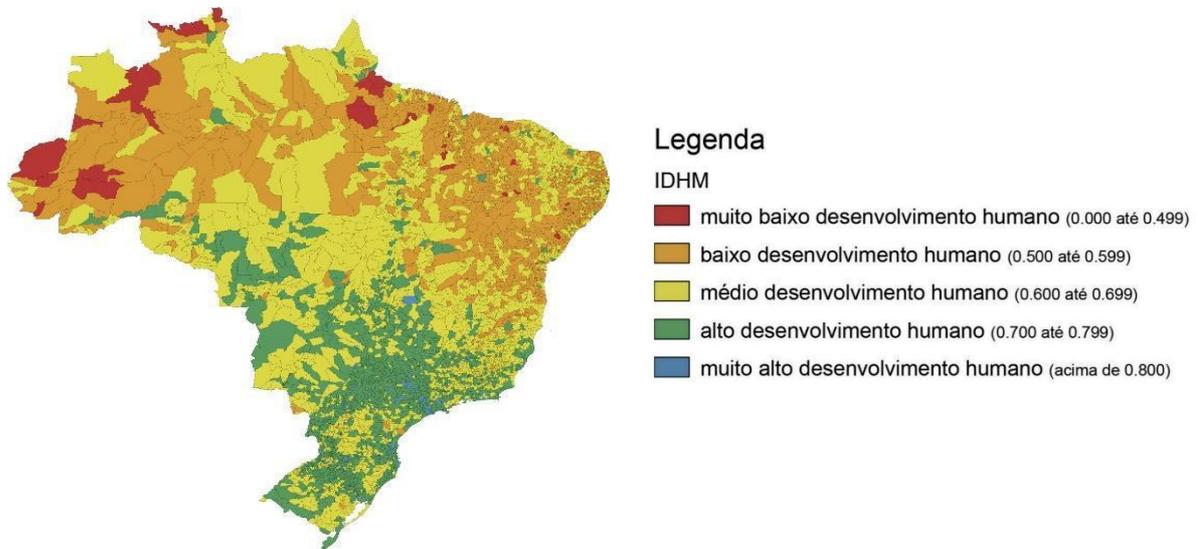


Fonte: PNUD, 2013.

Figura 4 - IDHm em 2000



Fonte: PNUD, 2013.

Figura 5 - IDHm em 2010

Fonte: PNUD, 2013.

Em seu preâmbulo, a Constituição Federal afirma que é dever do Estado “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988). Por motivos que não cabem aqui analisar, sabe-se que o Estado brasileiro não cumpre todos os seus deveres, mas esta mesma ordenação constitucional assegura aos cidadãos o direito de reivindicar o seu cumprimento.

À época da criação do PTC a sociedade organizada demandava não somente seus direitos, mas a efetivação do “Brasil para todos”, *slogan* do Programa de Governo 2002-2006³. Assim, o segundo mandato de Lula focou no desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), baseado em investimentos pesados em infraestrutura, foi um dos carros-chefes dessa estratégia de desenvolvimento, juntamente com a Agenda Social, de onde redundou a nomenclatura “PAC Social”.

Parte dessa agenda, o Programa Territórios da Cidadania foi estruturado para “consolidar uma política garantidora de direitos; reduzir ainda mais a desigualdade social e buscar a gestão integrada das políticas, promovendo oportunidades e realizando uma pactuação federativa entre União, Estados e Municípios”⁴. O PTC íntegra o primeiro eixo da Agenda

³ Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente. Disponível em:

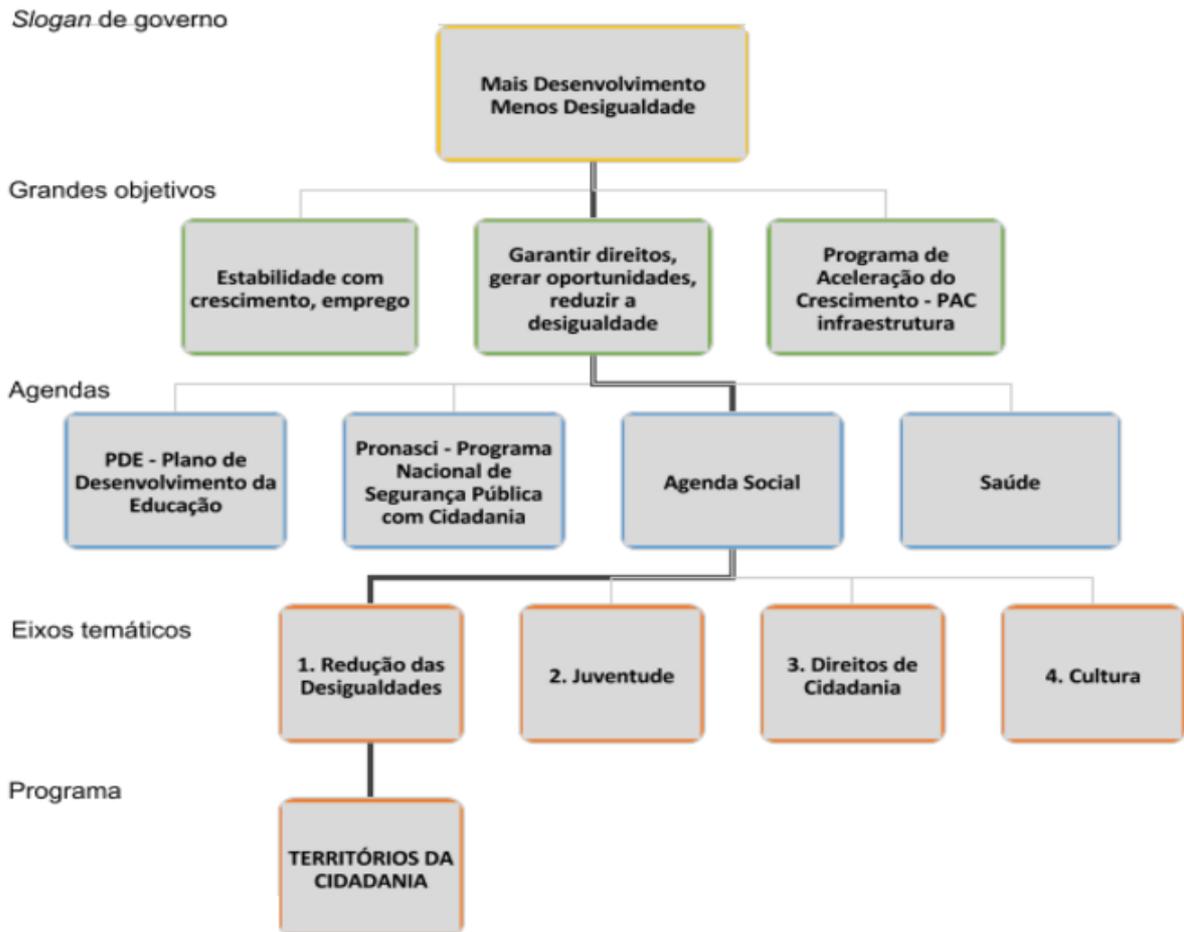
<<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.rar>>. Acessado em: 15 de dezembro de 2015.

⁴ Secretaria de Relações Institucionais - Documento da reunião de 02/10/2007. Disponível em:

<<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento->

Social, “Redução das desigualdades”, juntamente com o Bolsa Família, contudo, é possível identificar o seu alinhamento também aos outros três eixos, o que aponta para uma efetiva busca de integração (ver Anexo 1: Matriz 2008).

Figura 6 - O PTC na estratégia de governo para o segundo mandato de Lula



Fonte: elaborado pela autora a partir de Secretaria de Relações Institucionais⁵

federativo-sasf/reunioes/2007/02-10-2007/mais-desenvolvimento-menos-desigualdade.pdf>. Acessado em: 13 de dezembro de 2015.

⁵ Secretaria de Relações Institucionais. Documento da reunião de 02/10/2007. Disponível em: <<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/portal-federativo/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2007/02-10-2007/mais-desenvolvimento-menos-desigualdade.pdf>>. Acessado em: 13 dez. 2015.

3.1 DO QUE FALAMOS QUANDO FALAMOS DE POBREZA?

Uma possível obviedade do conceito de pobreza não resiste aos primeiros questionamentos mais aprofundados, porém, para ser enfrentada, ela precisa ser entendida, definida. Não existe consenso acerca da definição de pobreza e das formas para sua mensuração; no entanto, três conceitos são comumente encontrados: pobreza absoluta, pobreza relativa e pobreza subjetiva.

Sinteticamente, Gary Fields (1999) explica que existe o conceito de “pobreza absoluta” e “pobreza relativa”. A absoluta possui basicamente quatro formas de se calcular: a contagem de número de pobres, o índice de incidência da pobreza, o índice de Sen, e $P\alpha$ (estes últimos baseados em formulas matemáticas mais complexas). A pobreza relativa é calculada com base em dois tipos de medidas. Na primeira, define-se um grupo que é relativamente mais pobres (como os 40% mais pobres) e a medida de pobreza utilizada seria a média de rendimento real deste grupo mais pobre. O problema de seu uso é que um crescimento económico que beneficia alguns dos considerados pobres pode parecer não impactar no monitoramento da redução da pobreza. Já no segundo tipo, a linha de pobreza é tanto mais elevada quanto mais rico for o país. Fields (1999) diz que o problema dessa abordagem é que se o crescimento da renda for proporcional entre os pobres, a taxa de pobreza também manteria-se inalterada.

O conceito mais conhecido é o de pobreza absoluta. Por mais objetivo que possa parecer, há diversas maneiras de calculá-lo, não havendo consenso sobre qual a melhor forma. Mas, para além da renda e do consumo, uma série de outros aspectos são apontados por pesquisadores como fundamentais para a definição de pobreza. E quando a distribuição de recursos escassos passa pela categoria do “pobre” (como em políticas de renda), entender sua dinâmica e esclarecer seus pressupostos é fundamental na busca de justiça nesta distribuição.

Seria inicialmente simples calcular a pobreza por essa lógica se o conceito de “necessidades básicas” não fosse tão relativo, assim como é relativo o objetivo que se procura atingir: evitar a morte ou viver dentro de patamares de saúde? Viver minimamente ou com qualidade de vida? E quem definiria os patamares de saúde? E os de qualidade de vida?

A lista de questionamentos relacionados à definição de pobreza continua. A oferta estatal de serviços públicos, por exemplo, altera a renda mínima necessária para que uma pessoa não seja enquadrada como em situação de pobreza. Serviços públicos gratuitos ou de baixo custo reduzem a necessidade da renda para acessá-los (ou consumi-los). Ou seja, manter um mesmo padrão de vida na Somália e na Finlândia demanda rendas (padronizadas numa mesma moeda determinada) altamente diferenciadas. Como argumentam Walquíria Rego e Alessandro

Pinzani (2013, p.149): “No caso de um Estado de bem-estar altamente desenvolvido, que oferece quase tudo gratuitamente aos cidadãos (...) uma baixa renda não implicaria necessariamente uma vida sem confortos, na qual as necessidades básicas permanecem não satisfeitas”.

A capacidade pública e privada de remuneração também pode afetar o entendimento de pobreza, assim como as estratégias para o seu enfrentamento. Um país que historicamente possui poucos recursos e baixo ou nenhum crescimento econômico, com alto índice de pobreza, não estipula um valor como salário mínimo acima do que considera sua capacidade de pagamento⁶, mesmo que esse não corresponda ao mínimo necessário. De acordo com documento da Organização Internacional do Trabalho - OIT, produzido em parceria com a *Food and Agriculture Organization* - FAO (OIT, 2014), o salário mínimo de muitos países é insuficiente para suprir as necessidades básicas, e ainda assim há o descumprimento da política de salário mínimo em países da América Latina.

Gary Fields (2000) chama a atenção para o que nomeia como o “problema do emprego” no cenário global da pobreza, que avalia ser mais problemático do que o desemprego. De acordo com relatório da *International Labour Organization* (ILO, 2009), 40% dos trabalhadores do mundo recebem até USD⁷ 2 por dia (destes, metade vive na extrema pobreza, com até USD 1,25); aproximadamente 200 milhões de pessoas vivem na pobreza e estão desempregadas, enquanto 900 milhões trabalham e, ainda assim, os membros de suas famílias vivem com menos de US\$ 2. A remuneração insuficiente, muitas vezes também desigual, inconstante e informal, não demanda somente uma carga de trabalho diferenciada, mas majoritariamente não proporciona a possibilidade de superação da pobreza.

A definição de pobreza passa, ainda, por questões culturais valorativas. Estando sob uma situação de permanente pobreza, um indivíduo poderia definir como “necessidade básica” uma cesta de bens e serviços consideravelmente reduzida em comparação à considerada por uma pessoa com acesso a uma ampla gama de recursos. A cultura sociopolítica de diferentes grupos sociais, da mesma forma, pode diferenciar o que é classificado como “necessidade básica”.

⁶ Não entrarei no debate sobre a capacidade de pagamento. Uma reflexão sobre a inexorável mais-valia do capitalismo, exemplificada pelas altas taxas de lucro empresarial, além dos altos valores pagos como impostos, acompanhados por diversos escândalos de corrupção pública, demandariam um capítulo à parte.

⁷ Dólar americano.

Em 1776, Adam Smith (1996 apud Cunha, 2013, p. 167) já escrevia:

[...] por bens necessários entendo não só os indispensáveis para o sustento da vida, mas todos aqueles cuja carência é segundo os costumes de um país, algo indecoroso entre as pessoas de boa reputação, mesmo entre as de classe inferior. A rigor, uma camisa de linho não é necessária para viver. Os gregos e os romanos viveram de uma maneira muito confortável apesar de não conhecerem o linho. Mas em nossos dias, na maior parte da Europa, um honrado jornalista se envergonha se tiver que apresentar-se em público sem uma camisa de linho. Sua falta denotaria esse desonroso grau de pobreza ao que se presume que ninguém poderia cair senão por causa de uma conduta dissipada. O costume tem convertido, do mesmo modo, o uso de sapatos de couro na Inglaterra em algo necessário para a vida, até o ponto de que nenhuma pessoa de um ou outro sexo ousaria aparecer em público sem eles.

Essas diferenciações estão sempre presentes – entre países, diferentes classes sociais, idades, gêneros, profissões, localizações, períodos no tempo, cultura, religião. Sob uma perspectiva baseada na renda/consumo, percebe-se como o desafio de entender a pobreza é grande, porém maior quando outras dimensões são incluídas no debate. Nas últimas décadas, outros aspectos socioculturais vêm sendo considerados como fundamentais na sua definição – e o uso de conceitos multidimensionais se fortalecem continuamente.

3.2 O ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Nos grandes marcos dessa reflexão, Ignacy Sachs (2004) destaca o “Decálogo dos direitos da cidadania”, de John Friedmann, como referência para a abordagem multidimensional da pobreza. Nessa perspectiva, Friedmann (UNESCO, 1996 apud SACHS, 1998, p.156), afirma que “[...] o crescimento econômico já não é considerado como uma busca cega do crescimento pelo crescimento (...) O novo contrato social dota a teoria econômica com uma finalidade moral.”

Nesse mesmo ano, em outro texto também para a Unesco, Friedmann e Sandercock (1995) publicaram um importante artigo chamado “*Empowerment - an escape route from poverty*”, traduzido para o português como “Os desvalidos”. Essa tradução infelizmente não explicita a relação entre poder e pobreza, discutida no texto. Na época, a palavra “empoderamento”, que não constava dos dicionários de português, estava sendo introduzida no Brasil nos debates “sociais” pelos membros dos organismos internacionais que procuravam a melhor expressão para o sentido de “dar poder”/“conquistar poder”, com a qual o termo se relaciona.

No artigo, Friedmann e Sandercock (1995) igualam pobreza a “desempoderamento”, que seria a não capacidade (conjuntural estrutural) de um indivíduo ou grupo de acessar os recursos que o permitiriam atingir a “qualidade de vida” almejada. Segundo o autor, a pobreza se manifestaria em três dimensões: psicológica, social e política. A dimensão psicológica diz respeito à baixa autoestima ou autodesvalorização – um sentimento que o “pobre” sentiria frente ao rico e frente à sociedade. A social, ao pouco ou nenhum acesso às bases para o êxito social. E a dimensão política se relaciona à participação na vida pública, dando acesso aos mecanismos de intervenção na ação política.

As reflexões sobre pobreza, liberdade e desenvolvimento de Amartya Sen, Nobel de Economia em 1998, trouxeram contribuições fundamentais para essa nova visão, multidimensional, da pobreza. O autor aponta para a necessidade de pautar a pobreza não apenas na renda, mas também nas capacidades dos indivíduos. Em seu livro *Desenvolvimento como liberdade* (1999), Sen exemplifica uma capacidade básica, a de sobrevivência, com o caso dos afrodescendentes nos Estados Unidos. Mesmo tendo uma renda *per capita* consideravelmente inferior à de norte-americanos brancos, entre os negros norte-americanos ela é muitíssimo maior do que a de habitantes da China e Kerala (um Estado indiano). Ainda assim, eles não têm uma chance maior de atingir idades avançadas do que os chineses e indianos que habitam essas regiões, muito mais pobres. Retomando os conceitos de pobreza absoluta e relativa, o autor afirma que a situação dos afroamericanos não é somente pior *relativamente* à da população total dos Estados Unidos; em termos absolutos, eles passam por situações objetivas de privação maiores do que os habitantes da China e Kerala. Ou seja, a renda *per si* não garante aos negros norte-americanos um potencial maior de sobrevivência.

A privação da capacidade de sobrevivência é, para Sen (2003), a privação de uma das liberdades substantivas do ser humano, e afeta sua capacidade de realização, de viver. Oportunidades econômicas, participação política, acesso a recursos sociais, condições de suprir demandas básicas, como alimentação, moradia e educação, estariam relacionadas a outras liberdades, também privadas; outras liberdades substantivas cuja privação também está fortemente relacionada à complexa situação de pobreza.

Esse enfoque aponta para a importância de uma vida digna e plena em diferentes dimensões, que não somente a econômica – alinhada, por exemplo, às demandas por liberdade de ir e vir, de se comunicar, de igualdade entre gêneros, raças, respeito à diversidade religiosa e participação política.

Nesse sentido, a expansão das liberdades está intrinsecamente relacionada ao processo de desenvolvimento, sendo ao mesmo tempo o seu meio e o seu objetivo principal. Seu conceito

de desenvolvimento como processo de expansão das liberdades reais contrasta, dessa forma, com visões mais restritas que identificam o desenvolvimento somente em processos relacionados ao crescimento econômico, aumento da renda *per capita*, avanço tecnológico e industrialização. Reconhecendo a importância desses objetivos para o desenvolvimento e superação da pobreza, Sen (2003) postula que eles não devem ser tomados como fim em si mesmos, mas como parte das estratégias, meios, para seu atingimento.

O Programa Territórios da Cidadania se mostrou alinhado a essa estratégia de enfrentamento da pobreza, tendo neste enfoque sua base estruturante, manifestada pelos esforços de inclusão de diversos ministérios e ações complementares, assim como pelos critérios de seleção dos territórios (a serem apresentados no capítulo 4), como o IDHm (cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano para o município).

O IDH foi lançado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para mensurar o desenvolvimento humano sob uma perspectiva multidimensional, em oposição à utilização do PIB como critério de medição da pobreza. Contou com a colaboração de Amartya Sen para sua elaboração, sendo hoje amplamente utilizado pelo mundo.

Complementando os esforços do PNUD por uma nova visão da pobreza, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou, também em 2010, o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), em substituição ao Índice de Pobreza Humana (IPH). O IPM inclui dez indicadores relacionados à pobreza:

[...] nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). Uma família é considerada multidimensionalmente pobre se sofre privações em, pelo menos, 30% dos indicadores (PNUD, 2010).

A soma desses esforços para uma mudança conceitual acerca da pobreza, focada na melhora da qualidade de vida e não somente no aumento da renda *per capita*, tem gerado ações concretas por parte de Estados como o Brasil – de que é exemplo a política pública analisada nesta dissertação. No entanto, como aponta Ricardo Abramovay (2007), citando Bernardo Kliksberg, o entendimento multidimensional da pobreza e seus impactos sobre o desenvolvimento mais focado em seu caráter social do que meramente econômico não pode parar de ser debatido, assim como a responsabilidade do Estado sobre seu enfrentamento via políticas sociais:

De fato, não se trata de negar que o crescimento econômico é importante, senão ressaltar que é simplificar muito o tema do desenvolvimento e suas dimensões sociais, afirmar que o crescimento econômico sozinho produzirá os resultados necessários para atacar a pobreza e as desigualdades sociais. É preciso superar o comportamento político corrente que pregoa às políticas sociais a qualidade de categoria de política pública de uso subótimo de recursos, muitas vezes de caráter clientelista, em comparação com a política econômica (KLIKBERG apud ABRAMOVAY, 2002, p. 70).

3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Superar a situação de pobreza no Brasil é responsabilidade do Estado, conforme sua atual constituição. As políticas recentes voltadas à universalização de direitos e ampliação de serviços públicos claramente trouxeram resultados positivos para o país. No entanto, a manutenção da pobreza em regiões específicas demonstra um limite dessa intervenção, o que estimulou, sob o governo de Lula, a estruturação de políticas de redução da desigualdade e a criação do Programa Territórios da Cidadania. Pela marcante característica rural da pobreza brasileira, foi definido deixar sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário seu desenho e execução.

Porém, o conceito de pobreza utilizado é determinante na definição do conteúdo de um programa que objetiva enfrentá-lo. Dessa forma, esse capítulo refletiu sobre seus diferentes entendimentos, a origem fortemente baseada no viés econômico, cuja mensuração é amplamente conhecida, a renda *per capita*. Por fim, discutiu-se o conceito que tem dominado os debates internacionais recentemente, o de pobreza multidimensional, que engloba diversas situações de privação que não somente a econômica, e propõe o objetivo de garantir uma vida de qualidade, e não somente a sobrevivência física. O PTC está claramente alinhado a essa compreensão, como será detalhado mais à frente, por incluir ministérios de setores diferentes, como os de saúde, educação, cultura, meio ambiente e desenvolvimento social. E destes, incluir ações complementares do mesmo setor, intervindo em diferentes dimensões da vulnerabilidade.

Provavelmente, essa estratégia setorializada mostrou-se mais rápida de ser executada no tempo limitado e breve da política (Guimarães, 2013) do que propostas intersetoriais/transversais que, por essa natureza, desafiam a tradição estatal compartimentada. No entanto, a simples soma de ações de diferentes áreas pode não ser a melhor estratégia frente a uma situação multidimensional, nem a mais eficaz ou eficiente. Um exemplo apresentado por E7 foi a demanda por escolas rurais, que precisam contar com a construção de estradas que a

conecte com o público-alvo. A chegada ou de uma ação ou de outra não atende o objetivo principal de garantir a todos o acesso à educação.

No próximo capítulo, será debatida a estratégia escolhida pelo governo para superar a pobreza, estimular o desenvolvimento nos locais onde sua situação é mais grave.

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO

Ao desafio de compreender o conceito de desenvolvimento e seus processos, recentemente foram agregados a ele novos adjetivos: desenvolvimento humano, social, socioambiental, local, territorial, regional. Como o programa analisado neste trabalho propõe promover o desenvolvimento territorial via ação estatal, fazemos um breve resgate das grandes teorias econômicas que influenciaram a visão acerca do papel do Estado neste âmbito, uma reflexão sobre a diferenciação de crescimento econômico e desenvolvimento, concluindo com uma reflexão sobre território e desenvolvimento territorial.

4.1 GRANDES TEORIAS ECONÔMICAS E O PAPEL DO ESTADO

O conteúdo a seguir não pretende aprofundar as grandes teorias econômicas, mas traçar uma breve genealogia de seus principais pensadores e argumentos relacionados aos conceitos de desenvolvimento e distribuição – não necessariamente utilizados nestes termos à época, mas com conteúdo próximo.

A economia clássica, contemporânea da Revolução Industrial (séculos XVIII e XIX), que ampliou e fortaleceu o papel dos mercados, tem como marco inaugural mais aceito a publicação, em 1776, de *A riqueza das nações*, de Adam Smith, que teve em sua base a crença de que o desenvolvimento econômico seria melhor promovido em um ambiente de livre concorrência (HENDERSON, 2008). Nesse ambiente, a economia operaria de acordo com “leis naturais” do mercado e promoveria equilíbrio no longo prazo, trazendo em os melhores resultados possíveis, incluindo a distribuição de renda. Alguns teóricos afirmam que Smith não atribuía nenhuma função ao Estado, minimizando suas responsabilidades a ações bem pontuais que a ele foram atribuídas, como o controle de patentes e a realização de grandes obras públicas, cujo valor seria alto demais para os indivíduos (HENDERSON, 2008).

John Stuart Mill, em *Princípios da economia política*, publicado originalmente em 1848, já no período final da tradição clássica, refutou a tendência do mercado à redistribuição da riqueza, afirmando que:

Não acontece o mesmo com a distribuição da riqueza. Esta é exclusivamente uma questão de instituições humanas. Com as coisas que existem, a humanidade, individual ou coletivamente, pode fazer o que quiser. Pode colocá-las à disposição de quem quiser e sob as condições que quiser [...] Eis por que a distribuição da riqueza depende das leis e dos costumes da sociedade. As normas que regem essa distribuição dão aquelas que as opiniões e os sentimentos dos governantes da comunidade criarem, variando elas muito conforme a diversidade de épocas e países (MILL, 1983, p. 181).

De forma geral, os autores clássicos – entre os quais, além de Smith e Mill, David Ricardo, Thomas Robert Malthus e Karl Marx – compartilharam em suas teorias do valor e da distribuição o princípio de que o valor de um produto estava relacionado aos seus custos de produção, e os produtos de uma economia seriam distribuídos aos diferentes grupos sociais de acordo com suas participações nessa mesma produção (HENDERSON, 2008).

No entanto, essas teorias não explicavam um fenômeno: compradores dispostos a pagar mais ou menos do que o valor de mercado, a depender de critérios pessoais de compra. Entre meados de 1870 e 1880, a chamada Revolução Marginalista⁸ deu início à teoria neoclássica, dominante no pensamento econômico não marxista do final do século XIX até os anos 1930. De enfoque microeconômico, passou a relacionar preço com produção e elementos subjetivos (HENDERSON, 2008). Seu autor mais conhecido é Alfred Marshal, que partiu da existência hipotética de uma concorrência perfeita e pleno emprego, o que garantiria a alocação ótima dos recursos de uma sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1976). Marshal retornou à lógica de distribuição “automática” ou “natural” de renda, reinserindo o pensamento liberal na teoria econômica e, juntamente com os complexos métodos matemáticos que propôs utilizar, enfraqueceu o caráter político da economia:

O resultado da *démarche marshaliana* será o abandono da noção de classes sociais que estava presente nos clássicos e o estabelecimento de um padrão para a distribuição, fundado em um conceito de tipo natural: a “produtividade marginal”. Assim, cada agente econômico seria remunerado em função da justa contribuição que dá ao processo produtivo (MESENTIER, 2014, p. 21).

Com a Grande Depressão de 1930⁹, as teorias neoclássicas e seu pressuposto de natural equilíbrio de mercado receberam um *xequete-mate*, momento em que coube ao Estado um papel central nos resultados econômicos de uma nação, fundamentado na teoria macroeconômica

⁸ Na História do Pensamento Econômico, o termo ‘revolução marginalista’ foi empregado para designar a descoberta do princípio da utilidade marginal decrescente por Jevons, Menger e Walras na segunda metade do século XIX. Vários autores consideram a emergência do marginalismo como um período de rompimento com o paradigma anterior (Clássico). Disponível em <<http://www.revistaeconomica.uff.br/index.php/revistaeconomica/article/viewFile/107/97>>. Acessado em: 12 jan, 2016.

⁹ Mais grave crise econômica do século XX, foi provocada por um grande desequilíbrio na economia dos Estados Unidos, nos anos 1920 – um rápido crescimento do mercado de ações no país, que estimulou cidadãos comuns a vender suas casas para comprar ações, atrás de um lucro fácil e, teoricamente, seguro. Mas, em meados de 1929, a economia norte-americana começou a dar sinais de esgotamento e o país entrou em recessão; em outubro de 1929, os preços das ações despencaram, levando à quebra da Bolsa de Valores de Nova York. O colapso na economia norte-americana se espalhou pelo mundo, inclusive o Brasil. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto1509.pdf>>. Acessado em: 12 jan. 2016.

formulada por John Maynard Keynes – e que veio a dominar o pensamento econômico ocidental por quase cinquenta anos: “A denúncia de Keynes ao *laissez-faire* [reduzida intervenção estatal no mercado] partia da verificação que, deixado o sistema econômico por sua própria conta, tenderia ele, inexoravelmente, à crise crônica de subconsumo, e ao desemprego” (BRESSER-PEREIRA, 1976, p. 23).

A perspectiva keynesiana propôs uma teoria do equilíbrio de mercado compatível com o desemprego crônico, variável segundo a dinâmica de cada país, de modo que quanto mais desenvolvido ele fosse, menor seria sua “taxa de desemprego crônico”. Sua análise orientou as políticas desenvolvimentistas até a década de 70 do século passado, que previam a regulação estatal do mercado.

A política econômica keynesiana foi acompanhada, em alguns países, pelo crescimento de ações estatais de proteção social, que formaram o chamado “Estado de bem-estar social” ou “*Welfare State*”. São muitas as interpretações acerca da origem e da consolidação do Estado de bem-estar social, baseadas em diferentes orientações teóricas. Para autores como Marta Arretche (1995), ele só foi possível pelo grande excedente econômico e alto desenvolvimento tecnológico possibilitados pela industrialização em países do Primeiro Mundo.

Na América Latina, esse período foi acompanhado por elevadas taxas de crescimento e deu origem, no pós-Segunda Guerra, à teoria estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – instância regional das Nações Unidas para o desenvolvimento –, que embasou teoricamente as estratégias políticas de coalizões nacionalistas, desenvolvimentistas e industrializantes entre a burguesia industrial, a burocracia pública e a classe trabalhadora urbana. Como afirma Luiz Carlos Bresser-Pereira e Paulo Gala (2010, p. 664): “Este desenvolvimento teórico ocorreu na periferia do capitalismo dentro do quadro mais amplo do pensamento keynesiano e da teoria econômica do desenvolvimento”. As teorias do subdesenvolvimento cepalinas foram adotadas por inúmeros *policy makers* e industriais, principalmente entre os anos 1950 e 1960, deixando profundas marcas no pensamento econômico brasileiro:

[...] algumas consequências diretas da perspectiva estruturalista da Cepal também foram herdadas por correntes teóricas posteriores: o reduzido papel de atores sociais, a perspectiva macro que tende a excluir unidades e processos importantes na esfera microeconômicas e, por fim, uma análise histórica basicamente formal (COLISTETE, 2001, p. 32).

No final da década de 1970, eclodiu a crise do petróleo, que fortaleceu a crítica liberal sobre a capacidade estatal de gerir a economia. Nesse contexto, a “lei do mercado” de Jean

Batiste Say, discípulo de Adam Smith, publicada em 1803, foi resgatada por esses pensadores para justificar a redução da intervenção do Estado, o que inaugurou a teoria neoclássica, hegemônica nos anos 1980 e 1990. De acordo com a chamada Lei de Say, a oferta cria naturalmente sua própria demanda, o que retoma os mecanismos automáticos de equilíbrio do mercado da teoria econômica clássica. Partindo do pressuposto de que capital e recursos naturais são constantes, sua lógica afirma que basta o aumento do trabalho para que haja crescimento da produção. Com maior oferta haveria maior demanda, e este ciclo levaria a maiores taxas de emprego, o que geraria, por consequência, o crescimento da renda (BRESSER-PEREIRA, 1974).

Enquanto o tema central das teorias clássicas girava em torno do crescimento econômico (Boisier, 2001), a teoria neoclássica refletia sobre a distribuição, sendo suas orientações econômicas elaboradas, em 1989, por instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, no que ficou conhecido como Consenso de Washington. Tratava-se de um pacote de orientações que incluíam privatizações, abertura de mercado, menores gastos públicos e disciplina fiscal, fundamentando tanto as políticas econômicas de países ricos quanto as intervenções internacionais nos países então classificados como “subdesenvolvidos” ou “emergentes” – principalmente os latino-americanos.

No âmbito do Consenso de Washington, as agências multilaterais, de forte influência sociopolítica no Brasil, entenderam os governos locais como potenciais *locus* da administração pública eficiente: “A proximidade entre governantes e governados, no local, garantiria controle social e *accountability* e produziria governos mais eficientes e, por extensão, políticas públicas eficazes e efetivas” (FARAH, 2012, p. 5).

Adotada em inúmeros países para superar a crise do petróleo e incentivar o crescimento dos países em desenvolvimento, a política neoliberal não atingiu seus objetivos no Brasil. A estabilização dos preços em 1994¹⁰ não se refletiu na macroeconomia e o país se manteve entre os mais endividados, além de ainda enfrentar o desafio da distribuição de renda, inclusão social e melhoria da qualidade de vida da sua população. De acordo com Bresser-Pereira (2002),

¹⁰ Plano Real foi um programa brasileiro com o objetivo de estabilização e reformas econômicas, iniciado em 27 de fevereiro de 1994 com a publicação da Medida Provisória N. 434. Tal medida provisória instituiu a Unidade Real de Valor (URV), estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia, e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real.

houve um segundo Consenso de Washington nos anos 1990, que propôs uma estratégia de desenvolvimento “[...] recorrendo à poupança externa, ou seja, endividando-se [o Brasil] ainda mais” (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 13).

Em paralelo a esse movimento, contribuições para uma proposta de desenvolvimento mais amplo e humano – para além dos indicadores econômicos e com participação social aliada à intervenção estatal – ganhou espaço. Amartya Sen está entre seus principais representantes, ao incluir em seu famoso conceito de desenvolvimento aspectos sociais como liberdade, apropriação de direitos e capacidades humanas. Como afirma o autor: “As razões para adotar uma abordagem múltipla do desenvolvimento tornaram-se mais claras em anos recentes, em parte como resultado das dificuldades enfrentadas e dos êxitos obtidos por diferentes países ao longo das últimas décadas” (SEN, 1999, p. 151).

A crise econômica mundial de 2008, deflagrada pelos empréstimos *subprime*¹¹ de 2007, nos Estados Unidos, representou os limites (e os fracassos) das políticas neoliberais. Pouco antes, no Brasil, iniciativas econômicas liberais cederam espaço à maior intervenção estatal com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência. Seu modelo político-econômico teve como característica um pacto conservador, mas social, que propôs combinar o equilíbrio macroeconômico anterior com ações intervencionistas do Estado, via políticas redistributivas e de acesso a direitos.

O comprometimento internacional do país com essas diretrizes foi reforçado no encontro *The Brasilia International Conference on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*, realizado na capital federal, em novembro de 2003, que reuniu instituições financeiras internacionais e países latino-americanos. Chamado de Consenso de Brasília, inaugurou uma série de outros consensos regionais. No encontro, foi elaborado o documento “*Political consensus building: the Brasilia International Conference on the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean*”,¹² que afirmava:

O objetivo da conferência era reforçar os compromissos realizados entre os países da região e a comunidade internacional no *United Nations Millennium Summit*, realizado em setembro de 2000 [...] Outro propósito da conferência foi progredir na definição dos papéis que as diversas partes vão desempenhar nos esforços conjuntos para alcançar os Objetivos do Milênio.¹³

¹¹ A Crise do *subprime* foi uma crise financeira desencadeada em 24 de julho de 2007, a partir da queda do índice Dow Jones motivada pela concessão de empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime loan*), prática que arrastou vários bancos para uma situação de insolvência, repercutindo fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo.

¹² Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1448840>>. Acessado em 8 jan. 2016.

¹³ *Political Consensus Building*, ano desconhecido.

Citando artigo¹⁴ do *The New York Times*, publicado um mês após o encontro e elaborado por David de Ferranti (vice-presidente do Banco Mundial para a América Latina) e Vinod Thomas (diretor do Banco Mundial no Brasil) – Sachs (2004, p. 24) explica o Consenso de Brasília como “[...] um novo modelo que viria a substituir o Consenso de Washington, compatibilizando o desenvolvimento econômico com o progresso social [e que] aponta para um novo paradigma de desenvolvimento, de maior interesse para o conjunto dos países do Sul”. É nesse contexto que surge o Programa Territórios da Cidadania.

4.2 MUDANÇA DE PARADIGMA NO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

As mudanças de paradigma econômico pelas quais passou o mundo nos últimos 150 anos, apresentadas rapidamente na seção anterior, alteraram drasticamente o papel dos Estados nos projetos e metas de crescimento e desenvolvimento.

Alternando tendências liberais e intervencionistas, no entanto, a economia mundial conheceu no século XX um desenvolvimento inédito, acompanhado pela má distribuição (interna e entre países) da enorme riqueza produzida, assim como pela manutenção de números alarmantes de habitantes que vivem abaixo da linha da pobreza. Frente a esse cenário, Sachs (1998) afirma ser o “mau desenvolvimento” o fenômeno marcante do século passado.

Durante o intenso debate desenvolvimentista que ocorreu após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o crescimento econômico foi amplamente entendido como sinônimo de desenvolvimento, o que explica o domínio profissional de economistas nos estudos sobre o tema (BOISIER, 2001). Em paralelo, emergiram conceitos de desenvolvimento mais amplos, que buscam reverter essa tendência ao valorizar direitos sociais, participação e liberdade, como apresentado na “Declaração Universal pelos Direitos Humanos” da ONU (1948) e no documento “Uma agenda para o desenvolvimento” (1995), elaborado pelo secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Gali.

Em 1970, o economista britânico Dudley Seers, fortemente influenciado pelo pensamento de Mahatma Gandhi, publicou um importante artigo que apontava para o caráter normativo do conceito de desenvolvimento, relacionando-o às condições necessárias para a realização do potencial humano, como a alimentação, o emprego, a igualdade e a equidade – já introduzindo elementos subjetivos e intangíveis que só se fortaleceriam no debate estabelecido décadas depois (BOISIER, 2001).

¹⁴ Disponível em: <http://www.nytimes.com/2003/12/24/opinion/24iht-eddavid_ed3_.html>. Acessado em 8 jan. 2016.

Buscando refletir sobre a origem e o conceito de desenvolvimento que permeiam a análise da presente pesquisa, são apresentadas duas abordagens acerca de seu entendimento mais básico. A primeira versa sobre seu caráter econômico e o vincula ao crescimento econômico, como postulado por Bresser-Pereira (2008); e a segunda apresenta os argumentos de Robert Flammang (1979), que diferencia crescimento econômico de desenvolvimento.

Bresser-Pereira (2008) afirma que, normativamente, o desenvolvimento econômico está para além do crescimento econômico, mas não desvincula a melhora de índices macroeconômicos à qualidade de vida: “O desenvolvimento econômico de um país ou Estados-nação é o processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento da produtividade, dos salários e do padrão médio de vida da população” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p.1-2).

O autor apresenta alguns dos limites da conceituação tradicional de desenvolvimento baseada no crescimento econômico, e que tem como medida geral a relação entre riqueza produzida e o tamanho da população, exemplificando com o caso de países produtores de petróleo. Bresser-Pereira (2008) afirma que esses países podem rapidamente ampliar sua renda, aumentando conseqüentemente sua renda *per capita*, mas não têm qualquer capacidade produtiva para além do petróleo. Sem capacidade industrial e tecnológica, seriam países desenvolvidos? E se contassem, ainda, com enorme desigualdade na distribuição de renda, de modo que a maioria de sua população não desfrutasse de uma qualidade de vida razoável? Ou, ainda, se enfrentasse um cenário de massacre étnico e religioso, esses países seriam desenvolvidos ainda que registrassem alta renda *per capita*?

Ancorando-se primeiro na obra *Teoria do desenvolvimento econômico*, de Joseph A. Schumpeter (1911), Bresser-Pereira (2008) assume que desenvolvimento, diferentemente do crescimento, acontece sob mudanças estruturais, culturais e institucionais. Mas, em seguida, o autor toma Celso Furtado (1967)¹⁵ como fonte para afirmar que seria historicamente pouco provável que houvesse expansão simultânea de todos os setores produtivos (desenvolvimento econômico) sem qualquer aumento da produtividade (crescimento econômico), e que só haveria aumento da produtividade de uma sociedade como um todo – o que levaria ao aumento da riqueza e conseqüente aumento da renda *per capita* – sob uma situação de mudança estrutural.

Bresser-Pereira procura sustentar seus argumentos numa perspectiva histórica, afirmando que não se verifica uma separação entre os conceitos, uma vez que sem aumento

¹⁵ Bresser-Pereira ancora-se na emblemática obra *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, publicada por Celso Furtado na década de 1960.

salarial (capacidade de compra) e qualidade de vida da população o crescimento econômico torna-se insustentável. O autor conclui que, por consequência, o conceito de crescimento está diretamente relacionado ao bem-estar da sociedade: “Nas situações normais, as mudanças tecnológicas e de divisão do trabalho que ocorrem com o aumento da produtividade são acompanhadas por mudanças no plano das instituições, da cultura, e das próprias estruturas básicas da sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 4).

No entanto, ressalta que desenvolvimento econômico não é o mesmo que desenvolvimento da sociedade como um todo, o que incluiria o avanço também nas áreas de segurança, liberdade, justiça social e proteção ambiental, de forma equilibrada. E esse é um ponto-chave. Bresser-Pereira diferencia o desenvolvimento como fenômeno histórico (pelo qual argumenta) do desenvolvimento normativo, ou ideológico, que aponta para um desenvolvimento ideal. O caráter normativo do desenvolvimento de que fala o autor vem recentemente ganhando espaço frente ao cenário que prioriza o crescimento econômico. Dentre seus principais representantes estão autores citados anteriormente no debate sobre pobreza: John Friedmann, que aponta para a importância de dotar a teoria econômica de uma finalidade moral; Amartya Sen, para quem desenvolvimento econômico implica expansão das capacidades humanas e aumento da liberdade; e Ignacy Sachs, que além de diferenciar os conceitos, os adjetiva como podendo ser socialmente incluídos ou excluídos, propondo uma visão holística de desenvolvimento sustentável baseado em cinco pilares: social, ambiental, territorial, econômico e político.

Bresser-Pereira (2008) acredita ser possível conciliar as abordagens histórica e normativa, desde que sejam diferenciadas. O autor reforça: “Identificar o processo histórico do desenvolvimento econômico com crescimento econômico ou com aumento do valor adicionado *per capita* não implica apenas dar um sentido econômico claro ao conceito, mas, adicionalmente, identificá-lo com a realização de um dos objetivos políticos fundamentais das sociedades modernas [o desenvolvimento econômico]” (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 8). Sen (1999), inclusive, não minimiza o crescimento econômico como fator preponderante para o desenvolvimento humano, mas reforça a importância do caráter normativo na orientação da ação pública para o desenvolvimento.

Um outro viés de análise do processo de desenvolvimento é apresentado por Flammang (1979), que diferencia crescimento e desenvolvimento a partir de sua natureza: quantitativo, quando se refere a crescimento; e qualitativo, ao abordar o desenvolvimento. Alinhado à Bresser-Pereira, o autor afirma que crescimento se atém ao aumento numérico de algo, enquanto desenvolvimento pressupõe um processo de mudança estrutural. No entanto, afirma

que o crescimento econômico pode se originar tanto de mudanças estruturais – como realocação de recursos de produção, pesquisa de novos recursos ou a criação de novos e/ou diferentes empregos – quanto de ajustes para fazer melhor uma atividade já realizada, o que se relaciona ao conceito de crescimento sem mudanças estruturais.

Nessa perspectiva, a mudança de foco recai, por exemplo, na análise de impactos das políticas sociais. Quando se fala de redução da pobreza, essas políticas podem ser puramente redistributivas, não tendo origem no desenvolvimento social, ou seja, em uma mudança estrutural – o que não significa que não tenham a mudança como consequência. Nesse sentido, ações estritamente focadas no aumento da renda se enquadrariam no conceito de crescimento econômico; já políticas voltadas à promoção de mudanças estruturais (como educacionais, culturais, de acesso a direitos, e inclusão social no mercado), estariam mais relacionadas ao conceito de desenvolvimento. Robert Flammang (1979) não aponta para uma prevalência valorativa de uma ou outra característica. Ao contrário, ele afirma que são processos alternativos: o desenvolvimento gera crescimento e o crescimento subsidia o desenvolvimento – raciocínio próximo ao que Natasha Sugiyama e Wendy Hunter apontam em seu trabalho *“Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família Program”*, de 2013, como consequências positivas não intencionadas do Programa Bolsa Família.

Flammang não diferencia características normativas ou ideológicas desses conceitos. Ele classifica como desenvolvimento, por exemplo, qualquer cenário de mudança estrutural, seja ele avaliado ideologicamente como “bom” ou “ruim”, propondo uma reflexão global acerca desse tipo de avaliação a partir do exemplo do desenvolvimento da indústria têxtil britânica. Segundo o autor, ela melhorou os rendimentos britânicos, mas corroeu a produção têxtil artesanal da Índia. Da mesma forma como o ponto de vista pode alterar uma avaliação, Flammang (1979) afirma que o nível de análise para classificar uma mudança pode alterar a forma como ela é classificada. Individualmente ou em nível local, mudanças estruturais podem ser percebidas como crescimento quando vistas por um ângulo mais amplo.

Outra importante constatação sobre a diferença no foco de análise dos diferentes processos de crescimento e desenvolvimento versa sobre o período de tempo que se está estudado, que influencia na análise. As características complementares do processo, apresentadas anteriormente, se expressam com maior clareza ao pesquisador no longo prazo. Já no curto prazo, os processos se apresentam como concorrentes. O autor explica que o modelo de crescimento sobre as atuais bases concorre por recursos escassos de uma sociedade na disputa pelo investimento destes mesmos recursos no processo de desenvolvimento inovador. Ou seja, “[...] enfatizar o crescimento implica, no curto prazo, a desaceleração de mudanças,

enquanto priorizar o desenvolvimento representa, no mesmo curto prazo, frear o crescimento” (FLAMMANG, 1979, p. 58). Nesse sentido, é possível haver períodos de desenvolvimento sem crescimento, e vice-versa.

A partir dessas constatações, o autor afirma que sua distinção entre crescimento e desenvolvimento tem implicações não somente teóricas, mas de precisão de análise, não suficientemente explicitadas pela academia. Em relação às políticas públicas, objeto deste trabalho, por exemplo, ele afirma que ações que visam uma melhor distribuição de renda devem prever mais mudanças estruturais do que o simples aumento da renda, na medida em que a distribuição está mais propensa a se alterar quando a estrutura básica da economia passa por reformas.

4.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL E TERRITORIAL

Sergio Boisier (2001) afirma que a crescente subjetivação e intangibilização do conceito de desenvolvimento tornou-se uma verdadeira mudança de paradigma. Nessa perspectiva estão autores citados anteriormente, como Sachs (1998) e Sen (1999), e os documentos produzidos pela ONU. Este último, definiu o marco das cinco dimensões do desenvolvimento: paz, economia, ambiente, sociedade e democracia. De acordo com Boisier (2001, p. 5):

En la medida em que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad [...] deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal.

Esse novo paradigma fez emergir a necessidade de diferenciação de entendimentos anteriores, adicionando a ele adjetivos como “humano” e “sustentável” e reforçando as diferentes esferas/dimensões que abarcaria. Nessa mesma corrente, surgiram propostas que buscavam focalizar a ação, processos e objetivos a ele relacionados – são os desenvolvimentos “territorial”, “local”, “endógeno”, “de baixo para cima”, além do já conhecido “regional” – cujas ações foram levadas a cabo no Brasil, por exemplo, por órgãos como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

“Desenvolvimento local”, apontado por Boisier (2001) como o mais popular, trata de um conceito substantivo, mais relacionado ao conteúdo do que à forma (recorte geográfico),

uma vez que cabe em recortes de diversos tamanhos. Isso se deve ao fato de que o “local” parte da referência maior na qual se insere. Nesse sentido, o “local” pode ser o bairro, tendo como parâmetro a cidade; e esta, por sua vez, a uma macrorregião, uma bacia hidrográfica, se a referência é uma região, etc.

Por trás desse conceito, indica o autor, há ao menos três matrizes de origem que operam segundo três racionalidades possíveis: a primeira, como a expressão de uma lógica de regulação horizontal, reflete a dialética centro/periferia; a segunda, como uma resposta à crise macroeconômica europeia e seus decorrentes ajustes – que deram origem, por exemplo, à União Europeia; e, por fim, a terceira, estimulada mundialmente pela globalização e sua dialética global/local. A confusão entre essas racionalidades pode trazer consequências negativas aos processos de estímulo ao desenvolvimento local.

Dentre os autores que explicam a lógica horizontal, Boisier (2001) cita Pierre Muller, para quem essa lógica é própria das sociedades tradicionais, mas que coexiste com a vertical, própria do mundo moderno e industrializado. Nela, o território confere identidade aos indivíduos e coerência às comunidades, sendo um sistema relativamente fechado, cujas atividades produtivas ocorrem basicamente dentro do próprio território.

Sérgio C. Buarque, em seu livro *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, publicado em 1999 pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), inicialmente adota um posicionamento mais próximo ao da primeira matriz. Nessa abordagem, o autor explica que desenvolvimento local “[...] representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas” (BUARQUE, 1999, p. 9), tendo por objetivo o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, ele insere esse processo na dinâmica mundial, próxima à terceira matriz, ao afirmar que o

[...] desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da capacidade dos atores e da sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas potencialidades e sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações (BUARQUE, 1999, p. 14-15).

É relevante pontuar que o IICA, com especial participação de Buarque, frequentemente realiza projetos de cooperação técnica com o governo federal nas áreas de formação e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento local e territorial, inclusive relacionadas ao Programa Territórios da Cidadania. Já a lógica da segunda matriz (desenvolvimento local como resposta a uma crise), é exemplificada pela afirmação:

El enfoque local del desarrollo es una respuesta a los problemas del desempleo y desorganización económica causados por la decadencia industrial y las deslocalizaciones. Después del fracaso relativo de los proyectos organizados y aplicados por organismos públicos nacionales, la idea de utilizar procedimientos locales ha ido ganando vigencia (CUERVO, 1998 apud BOISIER 2001, p. 10).

Em razão de um deslocamento conceitual do desenvolvimento de caráter local, a expressão “desenvolvimento territorial”, que fora utilizada nas décadas de 1950 e 1960 para designar práticas e pensamentos de difusão *top-down*, foi substituída por “desenvolvimento endógeno”. Ao associar essa noção diretamente com a cultura e os valores locais, John Friedmann (1989 apud BOISIER, 2001, p. 13) afirma que “[...] *only cultural regions have the capacity to develop ‘from within’, because only they have a collective sense of who they are, and because their presence in the world makes a difference.*” Nesse sentido, o local construiria estratégias próprias para incidir sobre seu território, não recebendo intervenções externas de forma passível, mas articulando atores e conhecimentos locais por meio de um projeto político coletivo de desenvolvimento. Esse entendimento é muito próximo ao de “desenvolvimento *bottom-up* (“de baixo-para cima”), assim como “desenvolvimento descentralizado” – que agrega ao debate uma intenção de redistribuição de poder, podendo significar o estabelecimento de institucionalização local de governo.

Franz Tödting (2011) diz que desde a década de 1990 estariam sendo estimuladas por agências internacionais, como a *Economic Commission for Latin America* (ECLA), uma abordagem endógena de desenvolvimento para as políticas públicas, como alternativa às criticadas abordagens *top-down*. Seus elementos balizadores seriam: um entendimento acerca de desenvolvimento relacionado a processos *bottom-up*; o papel-chave de atores e organizações locais; assim como a importância da participação social em políticas e instituições presentes na região.

Dentre as ações orientadas por essa abordagem estariam a promoção de um empreendedorismo que se realiza a partir da gestão dos recursos locais e suas redes sociais e econômicas. No entanto, o autor aponta para a limitada capacidade local de gerar emprego e crescimento econômico somente a partir do local. A partir de estudos recentes, ele afirma que

[...] tem sido apontado que promover empreendimentos locais como uma estratégia de desenvolvimento local pode ser um componente importante dentro de uma estratégia de desenvolvimento, mas não se constitui uma panaceia do desenvolvimento. Ele favorece indivíduos que possuem capital social, financeiro e outros recursos [...] e ainda demanda um longo horizonte temporal para atingir o sucesso (TÖDTLING, 2011, p. 338, tradução nossa).

E continua apontando, também, os limites de políticas de desenvolvimento baseadas na promoção de conhecimento (como *clusters* de inovação e distritos industriais) a partir do local. Ele explica que, da mesma forma como o anterior, elas dependeriam de competências e habilidades identificadas de antemão do local, além do fato de não se estruturarem somente no local, mas estarem incluídas em redes e sistemas regionais e até internacionais. Esse ponto de vista, continua, ignora as “forças externas” que atuam no local e as relações de interdependências crescentemente estabelecidas no mundo globalizado.

Como resultado dos limites apresentados por experiências alinhadas ao desenvolvimento endógenos, as tendências recentes de promoção do desenvolvimento econômico estariam mais próximas a sistemas de governança em multinível, que incluem atores e organizações de diferentes naturezas (públicas e privadas, individuais e coletivas) e diferentes posicionamentos, que não somente local ou central (Tödtling, 2011).

Boisier, por outro lado, afirma haver uma “irredutível lógica territorial do desenvolvimento” (BOISIER, 2001, p. 17). Ele resgata François Perroux ao afirmar que o crescimento não surge em todos os lugares de uma só vez, em um processo imediato e simultâneo. De outra forma, o desenvolvimento é sempre territorial, sempre parte de fenômenos locais, de base material sim, mas não só. Depende do que ele chama de “capital intangível” ou “capital sinérgico”, que seriam: o capital natural, econômico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicossocial, social, cívico e humano – que, com exceção do primeiro, ele detalha em seu artigo *El desarrollo local a partir de la construcción de capital sinérgico*, de 1999. E resgatando Vázquez-Barbero, ele argumenta que o processo de desenvolvimento, dessa forma, é sempre um processo que parte do local, a partir das capitais endógenos, e se expande de forma capilar, contínua e descontínua sobre o território e para cima.

Para além dessas diferenciações, é importante trazer uma reflexão apresentada por Pike et al (2011). Eles ressaltam a importância de o campo de estudos de desenvolvimento regional e local não se isolar. O autor explica que houve dois movimentos multidisciplinares paralelos de estudo e prática acerca do desenvolvimento local, um originado dos países industrializados do hemisfério norte, e outro, sob maiores esforços, voltado a países recém industrializados e urbanizados do hemisfério sul. Mesmo orientados por objetivos próximos, a interação entre essas vertentes foi limitada, gerando lacunas na compreensão e fragmentando o conhecimento do campo, quando o mundo apresenta-se cada vez mais globalizado e interdependente.

Para superar essas fronteiras, os autores argumentam pela forte conexão entre os debates ao redor do mundo internamente e entre o norte e o sul. O diálogo pode beneficiar a pesquisa nas áreas relacionadas, incentivando desafio e a reflexão sobre formas de identificar e estruturar

novas questões de pesquisa, problemas, lacunas e contradições, assim como formas inovadoras de resolvê-las – evitando o domínio e a adoção de uma única categoria de desenvolvimento local, e desafiando fórmulas e padrões lineares e generalizantes.

4.3.1 Desenvolvimento Territorial

A expressão “desenvolvimento territorial”, para Boisier (2001), diz respeito à escala geográfica de um processo, não ao seu conteúdo, sendo normalmente relacionada a lugares pequenos, de características específicas, cujos cidadãos compartilham uma forte identidade. No que diz respeito ao território, o autor especifica que, para os estudos do desenvolvimento, não se trata de um “território natural” – um recorte geográfico específico; tampouco a um “território equipado”, que seria um espaço físico ocupado por determinadas atividades humanas, mas sem uma organização sociopolítica pertencente a ele, como no caso do território de uma mineradora, de uma hidrelétrica. Para Boisier (2001), “desenvolvimento territorial” refere-se a “território organizado”, no qual há, sobretudo, uma comunidade que se reconhece e que tem como referência primária de sua identidade o próprio território, normalmente regulado por dispositivos político-administrativos.

4.3.2 Desenvolvimento territorial e o Territórios da Cidadania

O entendimento de “desenvolvimento territorial” mobilizado na elaboração do Programa Territórios da Cidadania, por sua vez, tem como base o conceito de “território de identidade” elaborado pela equipe do Ministério do Desenvolvimento Agrário que orienta suas políticas territoriais, conforme informa E8. Não é apresentada uma definição de “desenvolvimento territorial” nos documentos oficiais do PTC analisados, porém, a resolução N. 52 de 2005 que “Aprova Recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável para as Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável”, informa:

A concepção de território utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, como “espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, 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, 2005)

O entrevistado explica ainda que as origens desse conceito partem da reflexão de Milton Santos acerca de “território”. O território, a princípio, é um instrumento teórico de análise, não existindo empiricamente. Definido pela interação ser humano-espço, se diferencia dos outros instrumentos, como os delimitados pelas fronteiras políticas (municípios, países, continentes) ou pelas origens (latinos, germânicos etc.), por se delimitar pela concentração da rede entre atores-instituições-ambiente localmente estabelecida. Essa rede, formada pelas relações empiricamente estabelecidas e organizadas em multidimensões, é resultante das diferentes intenções e distribuição de poder (para Claude Raffestin e Milton Santos) ou do jogo pela obtenção e/ou manutenção de capital (para Pierre Bourdieu).

Geógrafo da escola crítica, Santos é a maior referência nacional quando se fala de “território”, no entanto, é um desafio apresentar seu entendimento. Em seu livro *Metamorfoses do espaço habitado* (1988), ele fala de “paisagem natural”/“natureza natural” como aquela que não foi mudada pelo esforço humano; enquanto “paisagem artificial”/“natureza artificial” designa aquela que foi transformada pelo “[...] trabalho vivo sobre o trabalho morto” (SANTOS, 1988). Já em *O retorno do território* (1998) o autor diferencia “território em si”, que seriam as “formas”, de “território usado”, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. E completa “[...] o território hoje pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede” (SANTOS, 1988). Em *Por uma geografia nova* (2002), ele afirma ser o território anterior ao “espaço geográfico”, a base material em si da vida. O “espaço geográfico”, por outro lado, seria “[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (SANTOS, 2001).

Autores como Claude Raffestin (1993), também da escola crítica, deram sequência à reflexão de Santos, redefinindo seu conceito. Para ele, cada representação de intenções (projetos) de cada ator ou grupo social sobre um “espaço”, assim como as próprias ações sobre ele, o transformam em território. Sendo esse espaço objeto de outros projetos, mesmo que sejam congruentes, não são idênticos, o que necessariamente estabelece uma relação entre esses atores, e necessariamente uma relação de poder. Até aqui, seu conceito se aproxima do de Ricardo Abramovay e Neil Fligstein. Porém, Raffestin (1993) se distancia ao afirmar que o território real, a rede real que se estabelece “[...] não corresponde a nenhum desses projetos, mas resulta do jogo multilateral dos múltiplos atores em causa” (RAFFESTIN, 1993, p. 6). Dessa forma, o resultado das relações de poder sobre o território não é o projeto de nenhum ator ou grupo social, mas sim da “soma vetorial” de forças (inclusive limites naturais sobre o projeto em si), e não a vitória de uma força em si. Um importante ponto para o qual o autor

chama a atenção é o pertencimento à rede (de relações, força, poder) que forma o território: “A distância [entre os pontos da rede] pode ser apreendida em termos espaciais (distância física ou geográfica), temporais, psicológicos ou econômicos. A distância se refere à interação entre os diferentes locais, seja política, econômica, social e cultural, que resulta em jogos de oferta e procura” (RAFFESTIN, 1993, p. 7-8). Ou seja, a maior ou menor distância não é necessariamente determinada pela presença no “espaço” físico sobre o qual as ações dessa rede se realizam. Atores e grupos muito distantes fisicamente podem fortemente interagir na rede que forma o território. E completa: “[...] o poder constrói malhas nas superfícies do sistema territorial para delimitar campos operatórios” (RAFFESTIN, 1993, p. 6). Para o autor, essas malhas se sobrepõem e formam a multidimensionalidade da vida no território.

Já Abramovay (2007), baseando-se no que chama de “nova sociologia econômica”, sobretudo de Neil Fligstein, propõe analisar os territórios sob a noção bourdieusiana de “campos”. Segundo o autor, “[...] se os territórios são laços sociais, o mais importante é que se compreenda a natureza da cooperação – das habilidades sociais, para usar a expressão de Fligstein – que neles se exprime. Os mercados existentes nos diferentes territórios também devem ser abordados como campos de força em que diferentes atores procuram obter a cooperação alheia e obtêm, por aí, suas possibilidades de dominação social” (ABRAMOVAY, 2007, p. 1). Apesar da inspiração em Bourdieu, seu conceito foca o poder na agência. Em comum aos três autores, é possível encontrar aproximações no que tange à importância do local, sua identidade e dinâmica, a presença de disputas de poder. Sendo objeto da intenção e ação do ser humano, o espaço torna-se território.

4.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Esse capítulo propôs refletir sobre ações públicas de promoção do desenvolvimento como estratégia de enfrentamento do problema da pobreza. No entanto, nem sempre o estado foi entendido como responsável por estimular o desenvolvimento. Como vimos, as teorias econômicas estão diretamente relacionadas ao entendimento do papel que o estado deve desempenhar. Teorias liberais afirmavam que o crescimento econômico, que no final do século XIX e início do XX figurou dentre os principais objetivos de um governo, seria naturalmente atingido pelas forças de mercado. As crises econômicas originadas da tendência liberal reposicionaram o Estado, determinando-o como responsável por esse crescimento. Em meados

da metade do século XX o desenvolvimento, acompanhando e possibilitado pelo crescimento econômico, passou a ser o grande objetivo do Estado.

Sob ambas tendências econômicas, no entanto, a pobreza manteve-se em situação crítica ao redor do mundo, o que estimulou novas reflexões acerca do próprio desenvolvimento, que passou de sinônimo de crescimento econômico, para desenvolvimento econômico com mudanças estruturais na capacidade produtiva de uma nação. E, caminhando ao lado dos debates sobre pobreza, emergiu um novo paradigma, multidimensional, de seu conceito. Vinculado a uma melhora também nas situações de liberdade, justiça, segurança, igualdade e direitos sociais, o desenvolvimento da vida em suas diferentes dimensões passou a ser o objetivo para superar a pobreza em suas diferentes dimensões. Alinhadas a essa proposta, surgiram adjetivações de desenvolvimento procurando reforçar seu caráter regional, que de forma geral, procuram potencializar dinâmicas locais respeitando sua cultura, sua história.

O Territórios da Cidadania surgiu em um momento da política econômica brasileira de tendência à intervenção estatal, voltada a conciliar os interesses do mercado com os sociais, sob críticas de seguidores de ambos os lados. Por um lado, o programa parte do governo central, mas propõe o respeito ao local. Por outro lado, propõe-se enfrentar uma situação vinculada ao funcionamento do mercado, a pobreza, sem, no entanto “atrapalhá-lo”. Esses movimentos contraditórios impõem limites ao alcance dos objetivos - a participação acaba sendo limitada e a pobreza não é enfrentada em suas bases mais estruturais.

O próximo capítulo apresenta o PTC, desde suas origens na trajetória de políticas públicas brasileiras e internacionais, passando por seu desenho, até contar sua história desde 2008.

CAPÍTULO 5

O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

5.1 ORIGENS – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E TERRITORIAL

Ações para a superação da pobreza e de desenvolvimento rural nem sempre estiveram integradas em um mesmo programa, como estão no Territórios da Cidadania. A despeito da priorização do caráter territorial do desenvolvimento nesta pesquisa, ambas as vertentes trouxeram contribuições importantes para sua elaboração. Por isso, estão presentes nessa seção de antecedentes do PTC, apresentando outras experiências que, como ele, partiram do governo federal e se propuseram a atuar em todo o país.

Quadro 4 - Alguns marcos políticos do desenvolvimento territorial e rural no Brasil

1985	<ul style="list-style-type: none"> ● Criação do Ministério Extraordinário da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad).
1989	<ul style="list-style-type: none"> ● Extinção do Mirad e transferência dos assuntos relacionados à reforma e ao desenvolvimento agrário para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).
1990	<ul style="list-style-type: none"> ● Criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), responsável pela Diretoria de Ordenação Territorial (DOT), para fazer cumprir o Artigo 21, parágrafo IX, da Constituição Federal: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988). Sua principal ação foi elaborar os Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEE).
1991	<ul style="list-style-type: none"> ● Início do Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader) na União Europeia, que influenciou diversas políticas brasileiras na área.
1995	<ul style="list-style-type: none"> ● Criação do Programa Comunidade Solidária.
1996	<ul style="list-style-type: none"> ● Criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), motivado pelo massacre de trabalhadores sem-terra em Eldorado dos Carajás (PA), seguida da incorporação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); ● Lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), coordenado pelo Mapa.
1998	<ul style="list-style-type: none"> ● Projeto de promoção de Arranjos Produtivos Locais (APL), via Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e Agência Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).
1999	<ul style="list-style-type: none"> ● Transformação do MEPF em Ministério da Política Fundiária e da Agricultura Familiar, que, no mesmo ano, foi renomeado Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. ● Criação do Ministério da Integração Nacional (MI). ● Lançamento do Programa Comunidade Ativa.
2000	<ul style="list-style-type: none"> ● Instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
2001	<ul style="list-style-type: none"> ● Publicação da medida provisória que transfere do Mapa para o MDA a responsabilidade por ações voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável no meio rural constituído pelos agricultores familiares.
2003	<ul style="list-style-type: none"> ● Criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) pelo MDA. ● Criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA.

- Homologação dos primeiros Territórios Rurais pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf).
 - Transferência dos assuntos ligados ao ordenamento territorial para o MI e Ministério da Defesa (MD).
 - MI inicia debate sobre o Programa Nacional de Ordenamento Territorial (Pnot).
- 2004**
- Criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), com manutenção da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), ambas do MDA.
- 2008**
- Lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC), com participação da SDT/MDA.
- 2013**
- Retomada do PTC via criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – Nedets.

Fonte: Elaborado pela autora.

5.1.1 Algumas Experiências Nacionais de Desenvolvimento Local

O processo de democratização pelo qual o país passou ao longo da década de 1980 ampliou as expectativas relacionadas a uma maior efetividade de atuação por parte do Estado, à participação social, aos controles democráticos, assim como às estratégias de coordenação federal que reduzissem a centralidade da União (conforme apresentado no capítulo 6). Somados aos incentivos de agências multilaterais e órgãos de cooperação internacional por uma incidência mais local de intervenção, esses movimentos viabilizaram o surgimento de novas políticas públicas, apoiados na promulgação da Constituição de 1988 (Spink, Nina, 2009), refletindo os esforços de planejamento e ordenamento territoriais.

Uma das referências mais citadas em políticas de desenvolvimento territorial rural, se não a mais citada, é o *Leader*¹⁶, criado em 1991 pela União Europeia, no contexto dos debates em torno da questão das desigualdades regionais – principalmente rurais – pelas quais passava a Europa, e formas alternativas de planejamento que estimulassem o desenvolvimento. Essa iniciativa trouxe como inovação: (1) a abordagem territorial, mais integrada e multisetorial, em contraponto à tradicional setorialização das ações no meio rural; (2) a promoção da participação de múltiplos atores, inclusive e em especial, os locais (numa abordagem *botton-up*); e (3) a incorporação de aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais. Estimulando o envolvimento de diversos setores da sociedade e níveis de governo, teve como principal foco a promoção da competitividade dos territórios por meio de medidas de estruturação dos territórios, cooperação entre os atores, integração e alinhamento estratégico, de forma a elaborar um “projeto territorial” a partir da construção de uma visão de futuro, de uma organização

¹⁶ Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural.

institucional e da definição de grupos locais de atuação (ABRAMOVAY, 2004; FAVARETO, 2006). O Leader acumulou experiência por mais de uma década, tendo apoiado mais de mil projetos de desenvolvimento territorial, o que possibilitou um considerável acúmulo de experiência, disseminada para vários países, inclusive o Brasil. São dessa época as metodologias de desenvolvimento locais como o DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) e os APLs (Arranjos Produtivos Locais).

Em 1998, o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e a Agência Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) passaram a promover Arranjos Produtivos Locais como “[...] aglomerados que envolvem agentes econômicos, políticos e sociais, articulados entre si, num mesmo território” (FINEP/MCT, 2004, p. 32), partindo da premissa de que a cooperação entre membros de uma cadeia produtiva fisicamente próximos (agentes de desenvolvimento) e entes federais promoveria um ambiente de condições privilegiadas para a inovação, resolução de gargalos, redução de custos e melhoria de processos, além de criar mecanismos de governança, promover uma economia mais solidária e aperfeiçoar o capital intelectual local (MCT, 2012). Até hoje essas instituições financiam APL em todas as regiões do país.

Já o conceito de desenvolvimento local DLIS inspirou o lançamento em 1999 do Programa Comunidade Ativa (PCA), da Secretaria do Comunidade Solidária, pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. O objetivo da iniciativa era complementar as ações do Programa Comunidade Solidária, de 1995, que já procurava combater a fome e a exclusão social em “pontos críticos” do território nacional, via articulação e coordenação de políticas sociais emergenciais, mantendo a tendência anterior assistencialista, mas combinada com ações de desenvolvimento local. Para tanto, o Comunidade Solidária foi organizado em duas frentes paralelas: o Conselho Comunidade Solidária, responsável pela articulação e interlocução entre o Estado e a sociedade civil; e sua secretaria executiva, que objetivou a implementação de programas sociais nos municípios mais pobres do país, visando ações integradas (PERES, 2005).

A criação do “Comunidade Ativa” deu sequência a essa agenda social, focalizando as ações estatais nas regiões mais deprimidas do Brasil, por meio de uma rede de intervenção que incluiu os setores público e privado, além do chamado “terceiro setor”, com explícita inspiração em Manoel Castells e em experiências locais, conforme discurso de lançamento do programa (CARDOSO, 1999). Nele, FHC afirmou que o desenvolvimento local havia sido criticado por membros da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), inclusive ele próprio, mas que então se apresentava como importante estratégia de promoção do desenvolvimento:

A nossa percepção, na época, era a seguinte: tratava-se de uma manobra diversionista, porque as grandes questões eram outras. As grandes questões eram um Estado capaz de fazer investimentos maciços, de fazer a substituição de importações na América Latina. Era criar as condições macro para o crescimento. E todas essas questões relativas ao micro, ao pequeno, no fundo, desviavam-se da questão central. [...] Parece que os tempos mudaram. Hoje, com a percepção que existe do mundo atual, já se percebe que essa antinomia não tem sentido. Essa oposição entre uma preocupação com os grandes investimentos, com as grandes questões estruturais, não deve esmaecer, não pode sufocar o outro lado da questão, que é de que é preciso haver uma integração crescente dos setores que trabalham em nível local, na motivação das regiões menos favorecidas. Há, portanto, cada vez mais, uma visão integrada (CARDOSO, 1999, p. 3).

Sobre os objetivos do Comunidade Ativa, FHC acrescentou: “Temos que acabar com as cestas básicas e criar condições, com a dignidade do trabalho, para que as pessoas possam ter acesso a condições de vida que não as obriguem a ter de receber uma cesta básica. (...) Se não houver uma ação da sociedade, do Estado (...) de articulação, se não houver uma ação, vamos, realmente, condenar uma parte da população brasileira ao desespero” (CARDOSO, 1999, p. 6-7).

Sua proposta era priorizar ações em municípios mais pobres, para os quais seriam reduzidas as contrapartidas financeiras para sua execução. A seleção para sua inclusão seria uniforme, partindo da análise do IDH e da capacidade estrutural local. O programa previu planejamento e decisões locais quanto às ações de desenvolvimento, com a articulação da Casa Civil junto a diferentes órgãos dos governos federal, estaduais e municipais, de empresas e organizações não governamentais (FONTES et al, 2002). Os passos para a aplicação da metodologia DLIS via Comunidade Ativa, no prazo determinado de quatro meses, eram:

- Assinatura do termo de convênio entre a União e o poder público local;
- Contato entre os municípios e as instituições capacitadoras;
- Sensibilização e mobilização das lideranças locais;
- Capacitação dos atores locais;
- Formação do conselho ou fórum de DLIS e escolha da equipe gestora, composta, por consenso, pelas principais lideranças e setores políticos e sociais locais, Sebrae¹⁷ e ao menos um representante da prefeitura;
- Elaboração do Diagnóstico Participativo Local;
- Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local;

¹⁷ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

- Elaboração da agenda local, documento contendo as ações extraídas do plano e que seriam priorizadas e articuladas com os parceiros da estratégia do Comunidade Ativa;
- Negociação das ações da agenda local;
- Pacto de Desenvolvimento Local;
- Capacitação finalística; e
- Avaliação e premiação pelo Comunidade Ativa.

Fonte: Adaptado pela autora de FONTES et al. (2002, p. 11-12).

Em seu primeiro ano de mandato, 2003, Lula conferiu ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa a responsabilidade pelo ordenamento territorial. Três anos depois, o MI preparou, também em parceria com o IICA, um relatório para subsidiar o Programa Nacional de Ordenamento Territorial (Pnot). No relatório são definidos os marcos conceituais utilizados no programa, território e ordenamento territorial:

Território é o espaço da prática. Por um lado, é o produto da prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território. É a face vivida e materializada do poder.

(...) ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados (MI, 2004, p. 13, 17-18).

O Pnot procurou construir uma estratégia estatal de compatibilização de interesses de diferentes atores na estruturação do espaço, levando em conta a relação entre Estado, atores privados e sociedade civil na criação de arranjos territoriais diferenciados no território nacional.

5.1.2 Algumas Experiências Nacionais de Desenvolvimento Rural

Pouco antes, em 1996, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento lançou o Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que tinha por objetivo desenvolver regiões rurais (historicamente as mais pobres do país), via apoio técnico

e financeiro, para o fortalecimento da agricultura familiar¹⁸, priorizando os menos consolidados. O Pronaf não tinha entre as suas estratégias uma articulação territorial intersetorial, e seu público era restrito aos agricultores familiares. Dentre as linhas de financiamento, a maior era o Pronaf Infraestrutura (chamado de Proinf), que destinava crédito a obras de infraestruturais e a serviços voltados para a melhoria da atividade agropecuária dos municípios mais pobres.

Ao longo de sua execução, a municipalidade passou a ser crescentemente criticada quanto ao seu papel na promoção de desenvolvimento rural com foco social (não voltado à agroindústria). Entre as principais, a manutenção de uma lógica clientelista, subordinada às oligarquias locais, que comprometia a participação social e a priorização de projetos que efetivamente realocassem o papel da agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento rural (LEITE; WESZ JUNIOR, 2012). No entanto, Arílson Favareto (2006) aponta para a falta de critérios mais estratégicos relacionados ao desenvolvimento e à dinamização econômica na seleção dos projetos apoiados pelo Proinf. Ele explica que, entre 1996 e 2000, os municípios apoiados eram selecionados segundo o desempenho do IDH. A partir de 2001, o programa passou a apoiar projetos intermunicipais, mas os critérios indiretos ainda eram o IDH e a presença de grupos sociais vulneráveis. Ou seja, os conteúdos dos projetos e uma análise sob o potencial de redução das desigualdades locais e da pobreza, com participação local, não constavam como critérios de seleção para o investimento (FAVARETO, 2006).

Também durante 2003, o presidente Lula implantou o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), gerido pela recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Esse é o marco do território como institucionalidade nas políticas de desenvolvimento rural.

Seus recursos tiveram como principal fonte o Proinf, que manteve o foco na agricultura familiar, mas passou a adotar a dinâmica territorial ao demandar que os municípios estivessem localizados em áreas rurais para acessar o financiamento. De acordo com o *Manual operacional do Proinf* (DIP/SDT/MDA, 2015, p. 2), sua estratégia procura apoiar projetos que “[...] contribuam para promover a segurança alimentar e nutricional, geração de renda, superação da pobreza e das desigualdades sociais de gênero, etnia e geração, possibilitando as condições para

¹⁸ De acordo com Favareto (2006, p. 143), foram considerados agricultores familiares “[...] aqueles que, sob qualquer modalidade jurídica de posse da terra, desde que não tenham área superior a quatro módulos fiscais (unidades de medida), que obtenham renda predominantemente da exploração do estabelecimento agropecuário, que residam na propriedade ou aglomerado urbano próximo, contratação de mão-de-obra eventual.”

a melhoria da qualidade de vida dos/as agricultores/as e suas famílias [...]”, respeitando princípios da agroecologia e da economia solidária. No entanto, o Proinf era uma das ações do Pronat que como um todo incluiu, além dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e os denominados povos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc.).

A unidade de intervenção do programa eram os territórios rurais, aglomerados de municípios com densidade demográfica menor do que 80 habitantes por quilômetro quadrado, população média municipal de até 50 mil habitantes, ocupações não necessariamente só rurais (podendo englobar cidades, vilas e povoados), mas com coesão social, compartilhando um fator de identidade cultural, histórica, geográfica, política e produtiva (SILVA, 2013) – por isso também chamados de territórios de identidade.

Dentre suas propostas, articular diversos atores públicos e a sociedade civil, instituir o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), com participação de diversos ministérios, organizações, redes e movimentos sociais e sindicais, para definir as principais ações de desenvolvimento rural.

Já dentre suas principais inovações, as quatro áreas de resultado do programa, alinhadas a uma proposta de intervenção multidimensional para o desenvolvimento rural: (1) articulação de políticas públicas; (2) formação de redes sociais; (3) dinamização econômica dos territórios rurais; e (4) fortalecimento da gestão social via criação de Colegiados de Desenvolvimento Territorial Rural (Codeter) em cada território rural, compostos paritariamente por representantes do poder público local e da sociedade civil (SILVA, 2013).

Principal espaço de participação social no programa, o Codeter era responsável por aprovar os projetos que seriam apresentados pelo território ao MDA para investimentos via Proinf, além de elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Esse importante instrumento de planejamento contava com apoio de consultores contratados pelo ministério para apoiar os processos participativos, que contemplavam pesquisas, capacitações e debates locais acerca de estratégias que articulassem os capitais do território para o seu desenvolvimento específico, apontando eixos prioritários para a ação pública na localidade. O Codeter também previa a articulação de outras ações alinhadas ao plano de desenvolvimento (SILVA, 2013). O orçamento disponibilizado pelo programa a cada território incluía a contratação de um articulador territorial, escolhido pelo Codeter, e o custeio das despesas para realização das assembleias, entre as quais alimentação e transporte.

De acordo com Arilson Favareto (2009a), o Pronat avançou em relação às iniciativas anteriores (Pronaf e Proinf) quanto à capacidade de fiscalização e controle social de investimentos públicos, via Codeter, e de articulação intermunicipal, além de contribuir para a

disseminação da retórica territorial. No entanto, as críticas apontaram para a incapacidade local de o programa sustentar as ações de geração de trabalho e renda, então de iniciativa pública, e para o viés fortemente setorial, voltado a atividades agrícolas tradicionais da agricultura familiar e não ao trabalho rural não agrícola, envolvendo principalmente o financiamento de projetos de infraestrutura – dando, desse modo, continuidade à dinâmica e à agenda dos Colegiados do Pronaf Infraestrutura (1996) e seu substituto Proinf (2003).

Mesmo com os avanços, os Codeters não incluíam o setor mais precarizado da agricultura familiar nem as forças mais influentes dos territórios, contando com grande presença de seus setores intermediários, como sindicatos, movimentos sociais e outras organizações representativas. Isso limitava a capacidade de articulação dos diferentes segmentos – necessária para o desenvolvimento local – em torno de uma proposta coletiva para o território. A própria ideia de territorialização de iniciativas não superara a simples ampliação da escala geográfica para o reconhecimento das dinâmicas locais (FAVARETO, 2009b).

É nesse cenário que surge, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, lançado com *status* de agenda presidencial. Em apresentação institucional do MDS¹⁹, o propósito do PTC é enfrentar a pobreza rural em suas três manifestações: baixo acesso a serviços básicos, estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis que possibilitem autonomia econômica em médio prazo.

De acordo com os primeiros documentos oficiais relacionados à criação do programa, o Pronat é a principal referência conceitual e prática. Aline Benson e Sérgio Alebrant (2014) acrescentam que o PTC tem origem na avaliação de técnicos e pesquisadores acerca do Pronat²⁰, sugerindo uma tentativa de melhorar a ação pública para o desenvolvimento rural. Marcelo Guimarães (2013), que entre 2003 e 2009 foi assessor especial do governo federal diretamente relacionado aos dois programas, não nega a relação entre o Pronat e o PTC, mas ressalta que a proposta deste surgiu alinhada às estratégias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tanto que, pouco antes de seu lançamento, era chamado de “PAC Rural”. Ignacy Sachs reforça essa relação ao afirmar em entrevista à *Carta Maior* (2009)²¹: “Vejo, porém, o

¹⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/2012/agricultura-familiar/programa-territorio-da-cidadania.pdf/download>>. Acessado em: 23 jul. 2015.

²⁰ De acordo com Marcelo Guimarães (2013), o nome Pronat não poderia ser citado, utilizando-se, em seu lugar, Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais. Não foi localizada em nenhum outro documento essa orientação, e mesmo uma explicação. Fato é que no *site* do MDA não há sequer referência histórica ao Pronat.

²¹ PAC e Territórios da Cidadania são ações gêmeas contra a crise. *Carta Maior*, [s.l.], 5 mar. 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/-PAC-e-Territorios-da-Cidadania-sao-aco-es-gemeas-contra-a-cri-se%0D%0A/7/14687>>. Acessado em: 17 jan. 2016.

Territórios da Cidadania [...] como um irmão gêmeo do PAC; gêmeos no sentido de que são iniciativas indissociáveis num projeto de reordenação econômica e social que aproveite as demandas da crise para legitimar novos motores de crescimento”.

Fato é que a totalidade dos Territórios da Cidadania foi implementada nos territórios rurais do Pronat, “[...] com exceção de dois deles (Marajó e Raposa Serra do Sol) considerados fundamentais para responder a fortes reivindicações locais e intervenções de outras políticas federal” (GUIMARÃES, 2013, p. 121).

Ambos os programas, que em 2010 contavam com 164 territórios rurais, sendo 120 também do PTC, mobilizavam uma ampla rede de consultores, assessores e articuladores territoriais integrada por mais de mil pessoas. Os mais de 200 profissionais do setor público envolvidos nas suas ações passaram por algum momento de capacitação em metodologias de organização, implantação e gestão dos projetos desenvolvidos nos territórios rurais. Para os processos de monitoramento e avaliação, foram selecionados 34 territórios e seus colegiados para estudos da SDT de um grupo amostral dos impactos das políticas do Pronat e, em especial, do PTC. Sob esse objetivo foram selecionados mais de 100 técnicos universitários, contratados via CNPq, para o desenvolvimento e alimentação do Sistema de Gestão Estratégica.

Guimarães (2013, p. 172) afirma que com a criação do PTC “[...] o MDA foi projetado para a agenda política do governo federal e para a mídia, o que não vinha acontecendo, pois a reforma agrária não avançava e a agricultura familiar era quase exclusivamente [relacionada ao] aumento da disponibilidade para o crédito. ” A rede de profissionais e organizações envolvidas nos programas do MDA, aliada à importância do Territórios da Cidadania na agenda federal e à divulgação em veículos de comunicação, fez o programa ser conhecido internacionalmente – o que facilitou ainda mais as iniciativas de intercâmbio. Na época, o Brasil passou a integrar com destaque a rede Proterritórios entre América Latina e Europa para estudos de gestão territorial.

Os números dos primeiros anos do PTC são vultuosos. Em seu ano de criação, 2008, foram incluídas 175 políticas na matriz de ação para os primeiros 60 territórios, sendo previsto o investimento de R\$ 12,8 bilhões. Em relatórios de execução, foi informada a realização de 162 ações, somando investimentos da ordem de R\$ 12,5 bilhões. Já em 2009, foram 202 ações na matriz para 120 territórios, com previsão de gastos em torno de R\$ 25 bilhões e publicação da execução de 189 ações, somando R\$ 24,8 bilhões focalizados nos territórios. No último ano com relatórios de execução, 2010, a matriz contou com 169 ações para os 120 territórios, com investimento previsto de R\$ 27,4 bilhões e execução de 121 ações, representando R\$ 26,6 bilhões (GUIMARÃES, 2013). Para a matriz de 2013, última publicada (e sem relatório de

execução divulgado), o PTC envolveu 71 ações. As taxas de execução do PTC chamam a atenção. Como exemplo, em 2009 o Programa Luz para Todos teve execução nacional de 18%, contra 99% do Territórios da Cidadania.

No entanto, com a saída de Lula da presidência, o Programa Territórios da Cidadania perdeu força política, passando por longos períodos de descontinuidade. Não houve a construção de matriz nos anos de 2011, 2012, 2014 e 2015, e a de 2013 não é acompanhada de relatório de execução. Como informou E3 “ *O Lula tinha uma aderência maior a pauta dos Territórios da Cidadania. Ele defendia o território pessoalmente. (...) A Dilma tinha não tinha isso (...) Ela era de outra área, de outra pauta.* ” E completa sobre a indefinição inicial da equipe que ficaria à frente do PTC, “ *teve uma demora na definição do que ia acontecer com o Território da Cidadania, isso mata qualquer política pública (...) Essa coisa do time foi, em minha opinião, olhando de fora, uma coisa que contribuiu para perder um pouco...* ”

5.2 O DESENHO E O ARRANJO ORGANIZACIONAL DO PROGRAMA

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado pelo governo federal em 2008, por iniciativa direta do então presidente Lula, para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento nos territórios mais pobres do país, localizados em meio rural, conforme informa E8.

O *site* oficial do programa o apresenta de forma bem sucinta. Três linhas afirmam que: “O Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre governo federal, Estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.”²²

Como ressalta Sandro Silva (2013, p. 138), “[...] o PTC não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no Plano Plurianual (PPA). Na verdade (...) faz parte de estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e pré-determinados, sem destinação orçamentária própria.”

Dessa forma, para atingir seus objetivos, não possui “ações próprias”, mas incentiva a execução de determinadas iniciativas dos ministérios nos territórios prioritários. Dentre os 165 Territórios Rurais do Pronat, 60 também foram incluídos, em 2008, no PTC, passando para 120,

²² Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/oprograma>>. Acessado em 25 jul. 2015.

em 2009 – que incluem mais de um município e sempre mantém fronteiras administrativas entre as cidades de um mesmo território²³.

5.2.1 Seleção dos Territórios

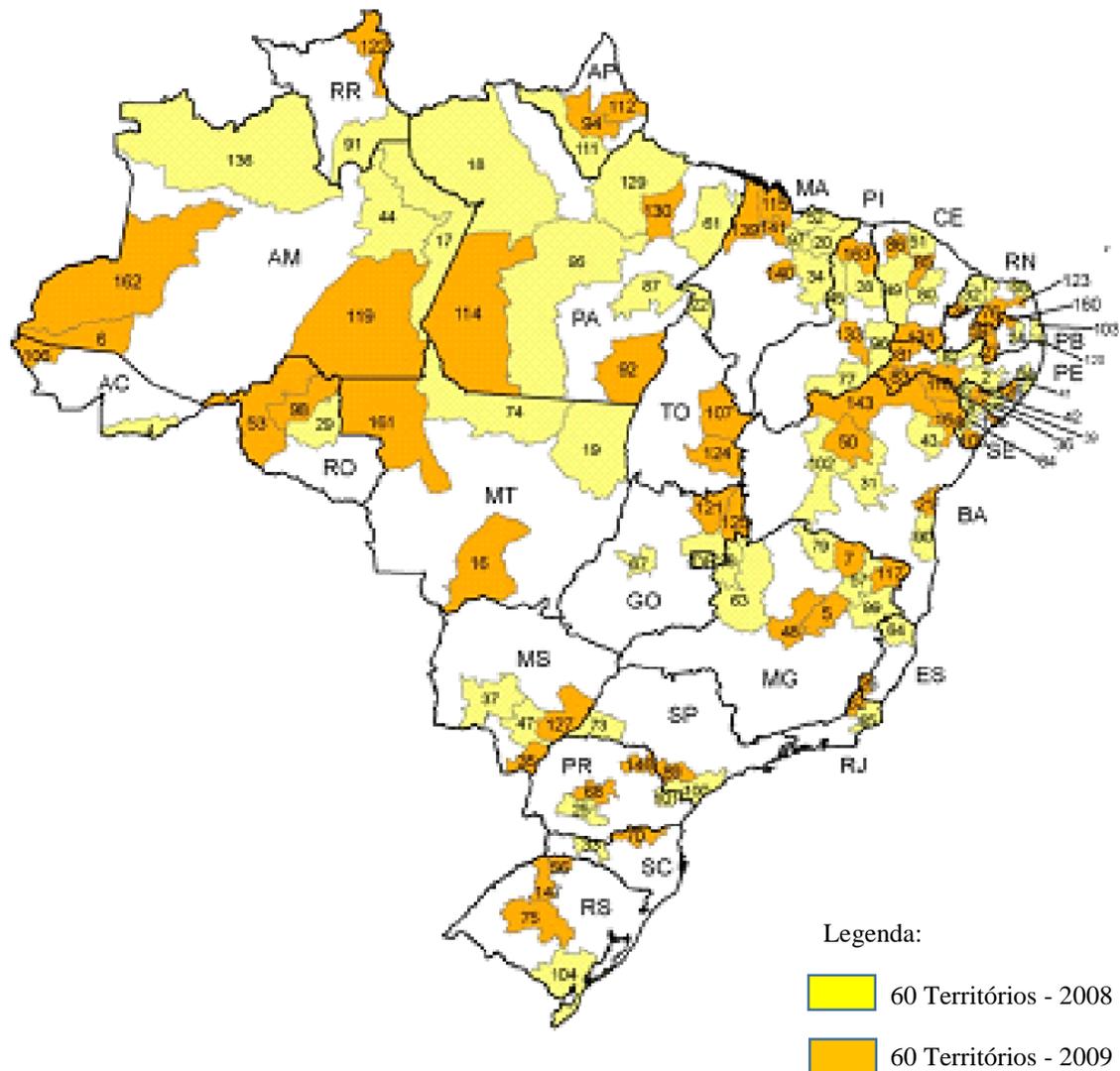
Os critérios de seleção dos Territórios da Cidadania foram, inicialmente: (a) ser um território rural Pronat; (b) menor IDH territorial; (c) maior número de beneficiários do Bolsa Família; (d) concentração de agricultores familiares, assentados, quilombolas e povos indígenas; (e) maior organização social; (f) maior concentração de municípios de menor Ideb (Índice de Desenvolvimento de Educação Básica); (g) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; e (h) baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2008).

Assumindo em 2011, a presidente Dilma Rousseff alterou os critérios de seleção do Territórios da Cidadania. Essa mudança determinou que novos territórios precisariam ser apenas “[...] agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes” (BRASIL, 2011). No entanto, desde então nenhum novo território foi criado no âmbito do PTC.

Esses critérios explicam os vultosos números do programa: em 2014, a população atendida chegou a 42,4 milhões de habitantes, dos quais 13,1 milhões vivem em área rural, 1,9 milhões são agricultores familiares (46% da população rural do país), 525 mil são famílias assentadas pela reforma agrária, 810 comunidades quilombolas (66% do total), 317 terras indígenas (52%) e 210 mil famílias de pescadores (54%).

²³ Em 2009, o programa passou a englobar 1.852 municípios.

Figura 7 – Os 120 Territórios da Cidadania



Fonte: MDA²⁴

5.2.2 Lógica Orçamentária

Diferentemente das ações ministeriais, a gestão do PTC não estava incluída no Plano Plurianual (PPA) dos anos de execução, o que limitou a utilização de recursos para ações como as de monitoramento, realização de processos formativos e apoio a transporte e à alimentação de participantes do colegiado. Os custos eram cobertos majoritariamente com recursos do MDA²⁵, o que levou o órgão a priorizar 60 dos 120 territórios, para um acompanhamento mais

²⁴ Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em 18 nov. 2015.

²⁵ Em 2014, foi lançada Chamada Pública para a retomada do PTC via implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, com recursos do CNPq, SDT/MDA, Diretoria de Políticas para

próximo. Desses, 20 foram priorizados, contando com avaliações amostrais e outras iniciativas mais qualitativas, como informa E3.

Dessa forma, o valor global incluído no PTC variou de ano a ano, a depender das ações inseridas, e só é calculável após a definição dos orçamentos ministeriais. Em 2008, foi de R\$ 12,9 bilhões, tendo executado 72%²⁶. Conforme afirmam Manuel Bonduki et al. (2009), esse cenário desafia a reduzida equipe da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, responsável pelo acompanhamento orçamentário, junto com a Casa Civil, uma vez que a partir do segundo ano passou a ser necessário acompanhar a execução orçamentária da matriz do ano anterior e da matriz do ano corrente²⁷.

5.2.3 Execução e Gestão

Uma importante etapa para a realização programa é a mobilização dos ministérios – em princípio todos, como afirmou E8, porém de forma mais articulada com aqueles avaliados pela equipe de planejamento como importantes para o atingimento de seus objetivos. De acordo com E3, essa mobilização acontecia em ambientes formais e informais, em reuniões oficiais com a equipe multidisciplinar do programa e com os ministérios e em conversas do presidente da República com seus ministros.

Por não haver obrigatoriedade legal de participação no PTC, priorizar alguns ou todos os territórios é uma decisão ministerial. Não houve relato de barganha política pela participação, mesmo sendo anônimas as entrevistas desta pesquisa, mas entende-se ser esta uma questão delicada, que demanda maior aprofundamento nas relações com os envolvidos. Daí se presume que não participar tem seu custo político, maior durante o governo de Lula por seu forte comprometimento com o programa.

Complementando a atuação dos ministérios na execução do programa (e acompanhamento de suas metas pactuadas), autarquias federais também participam do PTC. A mobilização e pactuação interministerial e federativa é de responsabilidade da Casa Civil, da Secretária-Geral da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Relações Institucionais. Até 2010, a coordenação executiva do PTC

Mulheres Rurais, e Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República. Ver detalhamento mais adiante.

²⁶ Nesse montante não está contemplada a parte dos recursos empenhada e paga como “restos a pagar”, em 2009.

²⁷ Bonduki et al. (2009) afirmam que “[...] a execução das ações foi prejudicada por dois aspectos especiais, além da própria novidade do programa: as eleições municipais e a mudança nas regras e procedimentos para realização de convênios e contratos de repasse pelo governo federal, com a implantação do SICONV.”

estava a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), juntamente com a Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG) e da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR). Desde então, ele é coordenado pelo MDA. A coordenação geral da atuação territorial é da SDT/MDA, enquanto o acompanhamento estadual dos colegiados é responsabilidade das delegacias do MDA e das superintendências regionais do Inbra (SR/Inbra). Processos formativos e avaliativos são coordenados pela SDT/MDA.

Quando um ministério decide participar, ações e metas são negociadas e pactuadas com a equipe do PTC, territorializadas ou não. Isso significa que pode haver metas específicas para cada território (e não é necessário incluir todos os 120) ou gerais, territorializadas ao longo do ano por decisão da equipe ministerial.

O Comitê Gestor Nacional foi originalmente criado para ser responsável pela seleção dos territórios e avaliação de entrada e saída do programa durante sua execução. A ele também cabe a organização das ações federais, a execução do PTC e a mobilização dos atores federativos. Em 24 de novembro de 2011, a presidente Dilma publicou decreto²⁸ com alterações na gestão do programa. O Comitê Gestor Nacional foi reduzido, passando a ser composto por sete membros (CC/PR, SG/PR, SRI/PR, MPOG, MDA, MDS e MF), tendo como novas atribuições: “[...] fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Programa Territórios da Cidadania” (BRASIL, 2011, p.1). Para tanto, criou um novo colegiado intersetorial com ampla participação, o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento. Sob coordenação da Casa Civil, esse colegiado é formado por 23 órgãos públicos (sendo 17 ministérios), responsáveis por “[...] assegurar a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas no âmbito do Programa” (BRASIL, 2011, p.1)

Já os Comitês de Articulação Estadual (CAE), de caráter consultivo e propositivo, são vinculados à Secretaria Estadual do MDA (que exerce o papel de secretaria executiva) e compostos por todos os órgãos federais parceiros do PTC que mantêm estruturas nos Estados, além de instituições indicadas pelo governo estadual e dois prefeitos dos territórios do estado, escolhidos pelos comitês. O CAE é responsável por “[...] apoiar a organização e mobilização dos colegiados; promover a integração entre matriz de ações federal com programas estaduais e municipais e indicar convergências para a matriz; acompanhar a execução do Programa; e auxiliar na divulgação do Programa”²⁹.

²⁸ Decreto de 24 de novembro de 2011, CC/PR.

²⁹ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento->

Figura 8 – Estrutura de gestão do PTC, a partir de 2011



Fonte: Portal Federativo - 2014³⁰

5.2.4 Ações do Programa

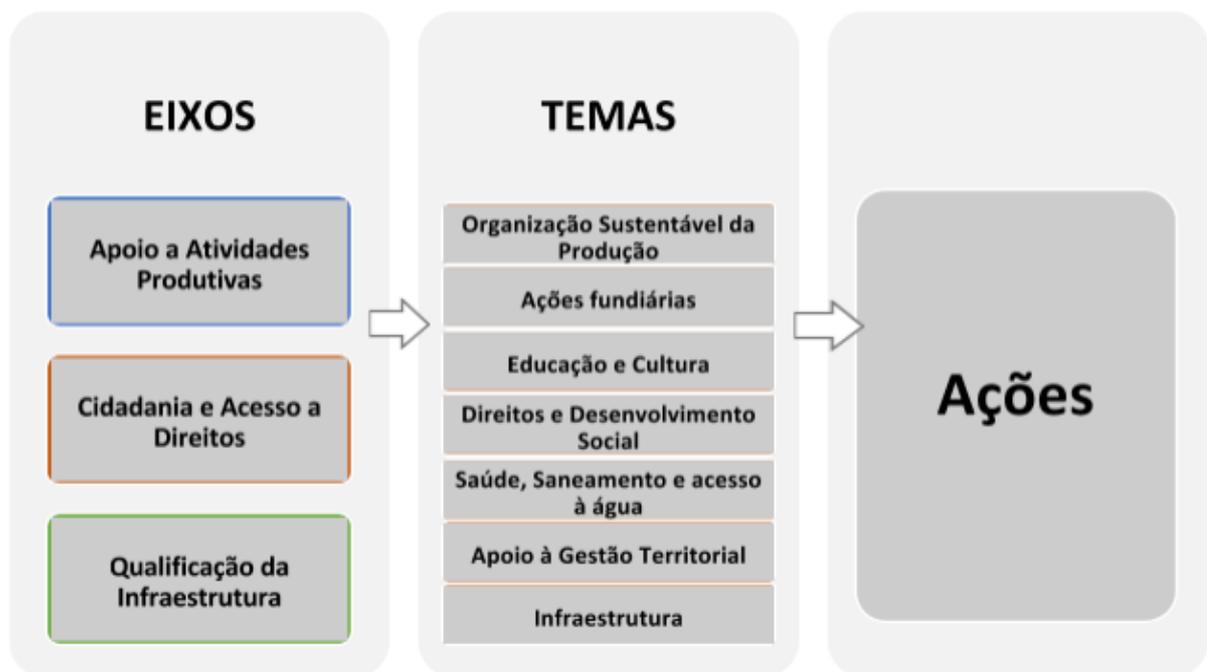
O conjunto de políticas de todos os ministérios compõe a chamada “matriz”. Nos anos em que o PTC efetivamente aconteceu, 2008, 2009, 2010 e 2013³¹, quatro matrizes diferentes foram negociadas – sempre em torno de três eixos de atuação: cidadania e direitos; apoio a atividades produtivas; e infraestrutura.

federativo-sasf/reunioes/2014/07-10-14/territorio-da-cidadania-06-de-outubro.pdf>. Acessado em: 18 nov. 2015.

³⁰ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/07-10-14/territorio-da-cidadania-06-de-outubro.pdf>>. Acessado em: 18 nov. 2015.

³¹ Foi localizada uma apresentação institucional que continha uma matriz de 2014, porém não há menção em nenhum outro documento, relatório ou dados de execução.

Figura 9 - Estrutura da matriz de ações, 2008



Fonte: MDS - 2012³²

Obs.: a organização das ações por temas não foi utilizada após 2008.

O MDA informa que no ano de criação do programa, além da Casa Civil, responsável pela coordenação geral, outros 24 órgãos públicos se envolveram na execução, sendo 15 ministérios³³ e 9 autarquias³⁴, responsáveis pela coordenação, planejamento, mobilização, controle de recursos e avaliação. O resultado foi a inclusão de 135 ações na primeira matriz³⁵.

Em 2013, a matriz foi reduzida para 71 ações³⁶, sob a justificativa de colaborar para uma ação mais estratégica e não haver necessidade de incluir aquelas de caráter universal, como o Bolsa Família e o Pronaf.

Uma vez que o PTC foi desenhado pelo MDA (conforme informou E8) e parte de uma reflexão de sua política, o Pronat, entende-se a forte presença de ações deste ministério na matriz, seguida da inclusão de ações dos ministérios membros da Agenda Social. Essa participação se mantém nas matrizes seguintes, demonstrando o que E3 afirmou em sua

³² Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/2012/agricultura-familiar/programa-territorio-da-cidadania.pdf/download>>. Acessado em 18 nov. 2015.

³³ MP, MME, MS, MI, MTE, MMA, MCid, MDA, MDS, MEC, MJ, MC, MCT, MAPA e MinC.

³⁴ (Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – depois transformada em ministério –, BNDES, BB, CEF, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia)

³⁵ A matriz de 2008 não foi localizada.

³⁶ Ver anexo 1.

entrevista: existem ações prioritárias para a equipe do PTC dentre as ofertadas, alinhadas à política que se objetiva desenvolver no território. Dentre as de 2014, foram definidas como prioritárias³⁷:

Estratégia de gestão social:

- Minha Casa Minha Vida Rural
- Pronatec
- Luz para Todos
- Saúde

Estratégia de gestão territorial do Plano Safra:

- Microcrédito orientado (Programa Agroamigo e Microcrédito para Mulheres)
- Chamadas públicas de ATER (agroecologia e sustentabilidade)
- Mercados institucionais (PAA, PNAE)
- PGPM-BIO (Política de Garantia de Preço Mínimo para os Produtos da Sociobiodiversidade)
- Infraestrutura (Proinf)
- Desenvolvimento de assentamentos rurais (Terra Forte, renegociação de dívidas)

5.2.5 Fluxograma de Execução

As ações incluídas na matriz, ainda de acordo com E3, não foram negociadas com base nas demandas territoriais, mas sim nas principais estratégias que a equipe do PTC acreditava ser importantes, somadas às intenções e disponibilidades de cada ministério. Com a matriz do ano definida *top-down*, era apresentada aos conselhos participativos dos territórios, que pouco colaboravam com a definição das ações que chegariam à sua região. Daí a expressão que o PTC é uma “cesta de políticas”, apresentada ao território.

E3 afirmou, no entanto, que esse fluxograma passou a incluir, progressivamente, a participação dos colegiados, inclusive porque eles já estavam envolvidos em processos de reflexão sobre seu próprio território no âmbito das ações do Pronat, de 2003, dos quais todos os Territórios da Cidadania participavam, conforme explicado anteriormente.

³⁷ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/07-10-14/territorio-da-cidadania-06-de-outubro.pdf>>. Acessado em 24 jul. 2015.

Quase a totalidade dos 165 territórios rurais do Pronat possuía esses conselhos – alguns dos quais mobilizados previamente em outros conselhos locais, como o de Segurança Alimentar no Vale do Ribeira -SP, dentre outros. Eles estavam em diferentes momentos de articulação, mas o fomento à participação, com destaque para a elaboração local do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), pressionou o governo federal no mesmo sentido, quando da chegada do PTC sem a consideração da demanda local na definição das ações e das prioridades. A essa pressão somava-se a própria avaliação da equipe envolvida.

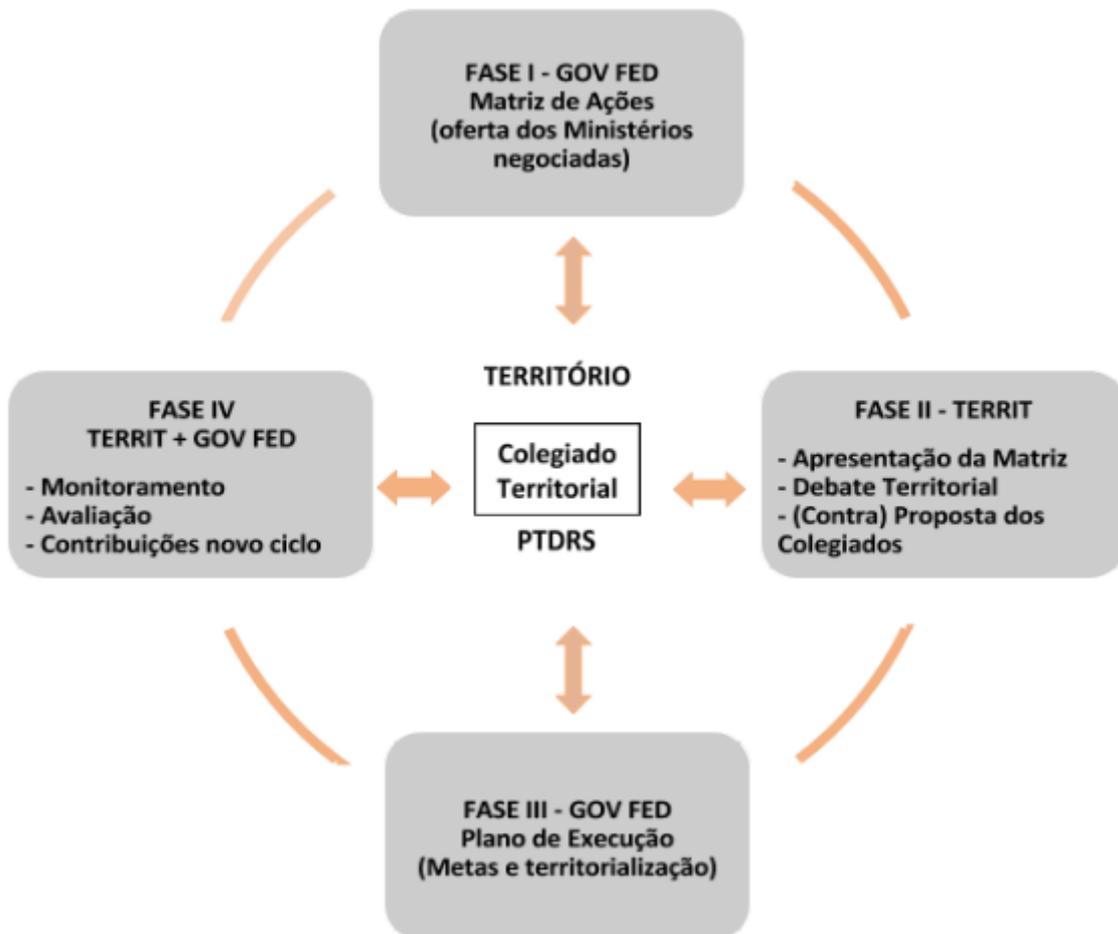
Além de a “gestão social” ser um valor e objetivo do então governo, tanto o PTC como o Pronat estavam sob o guarda-chuva de ações do MDA, que já acumulava experiências de gestão social. Com isso, o PTDRS passou a ser incluído no processo de elaboração da matriz. Essa mudança é identificada em detalhes nos documentos recentes do programa. Em apresentação institucional de junho de 2013³⁸ pela primeira vez são identificados dois grupos de ação do PTC: Grupo 1, cujo “[...] planejamento, ajuste/pactuação da execução envolve a discussão com os colegiados territoriais [...]”; e Grupo 2, cuja “[...] execução prioriza o atendimento dos Territórios da Cidadania, podendo envolver a discussão com os colegiados territoriais”.

Nessa mesma linha, outra apresentação institucional de 2014³⁹ informa sobre a possibilidade de o colegiado territorial vinculado ao programa indicar, dentre as ações já definidas na matriz, uma ação prioritária adicional à apresentada pelo governo aos ministérios. E reforça: “[...] o registro dessa indicação é crucial para a atuação dos órgãos gestores do Programa”.

³⁸ Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/file-storage/download/PTC%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Reuni%C3%A3o%20com%20Governos%20Estaduais?file_id=13528289>. Acessado em 19 nov. 2015.

³⁹ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/07-10-14/territorio-da-cidadania-06-de-outubro.pdf>>. Acessado em 19 nov. 2015.

Figura 10 - Ciclo de gestão do PTC



Fonte: Portal Federativo – 2014⁴⁰, com adaptações da autora

5.2.6 Atividades e Cronograma

O PTC foi lançado em fevereiro de 2008 já com a matriz e metas do ano definidas com os ministérios. Com uma apresentação institucional em mãos, a equipe do programa apresentou a iniciativa do governo federal aos 60 colegiados territoriais do então Pronat. Dentre as novas informações a debater, incluiu-se o cronograma de execução (abaixo). Nele, foi previsto um mês e meio para as primeiras etapas de: (a) apresentação do programa, (b) debate local das ações e (c) elaboração e apresentação de uma proposta territorial para as ações. As atividades posteriores seguiram com prazos curtos, não dispendo, porém, de apoio financeiro para o transporte e a alimentação da população local nem de equipe técnica especializada para

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/07-10-14/territorio-da-cidadania-06-de-outubro.pdf>>. Acessado em 19 nov. 2015.

planejamento e execução das ações, estratégias custeadas anteriormente pelo Pronat e que impactaram na participação posterior no Consad, como informam E1, E2 e E9.

Quadro 5 - Cronograma do ciclo de gestão 2008

ETAPAS		Duração	Fev	Mar	Abr	Mai	J	J	A	S	O	N	D
1	Apresentação da matriz de ações do governo federal	20 dias											
2	Calendário de debate das ações do governo federal	45 dias											
3	Proposta dos colegiados para as ações do governo federal	15 dias											
4	Calendário de debates (sugerido) das ações dos governos estaduais e municipais	30 dias											
5	Plano territorial de ações integradas	30 dias											
6	Alimentação do portal	45 dias											
7	Execução dos projetos	Conform e projeto											
8	Acompanhamento/ monitoramento	Durante a execução											
9	Avaliação/planejamento para nova matriz	90 dias											

Fonte: *site* oficial do PTC⁴¹

Não foi localizada a execução da matriz de 2008, mas a publicação da execução deste ano juntamente com o de 2009⁴² sugere que o monitoramento e a avaliação não puderam ser finalizados segundo o cronograma inicial previsto, tendo sido somados os resultados do biênio.

⁴¹ Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/file-storage/download/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20o%20Programa%20Territ%C3%B3rios%20da%20Cidadania?file_id=2084766> Acessado em 20 nov. 2015.

⁴² Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/file-storage/view/exercicio-de-2008/relat-rios-de-execu-o-de-2008/relatorio-execucao-Jan-2008-Dez_2009-completo.pdf>. Acessado em 20 nov. 2015.

5.2.7 O Programa nos Territórios

Localmente, o PTC foi primeiro desenhado para ser executado por um articulador, contratado via convênio com instituição local, tendo como responsabilidade sensibilizar e mobilizar para a formação de um colegiado do programa, ou para aproveitar o espaço e a mobilização de um colegiado territorial, deliberativo localmente e consultivo, já formado para incorporar as ações do PTC. A atuação desse articulador foi planejada para envolver no colegiado diversos grupos sociais representativos no território, além dos gestores municipais e estadual.

Havendo a instância do colegiado, seus membros são, pelo desenho original, responsáveis por emitir sugestões e apontar as ações prioritárias locais dentro da matriz apresentada pelo governo federal. Marcelo Guimarães, (2013, p. 224) diz que “em cada território idealizou-se um processo de gestão que compatibilizaria a oferta federal acrescida da oferta estadual com as demandas territoriais, compondo um Plano Territorial de Ações Integradas”. Essas ações poderiam estar relacionadas com o plano de desenvolvimento territorial do Pronat.

O colegiado também é responsável pelo acompanhamento da execução das metas territorializadas e pela articulação estadual e municipal, juntamente com a equipe técnica, na busca de soluções a entraves locais à execução das ações e fomento à integração das diversas políticas públicas nos territórios.

Uma vez que repasses financeiros não podem ser direcionados a instâncias territoriais não institucionalizadas, a execução das metas foi distribuída pelos municípios do território (sob critérios particulares dos ministérios), ou encaminhado ao governo estadual, quando ele era responsável pela execução.

5.3 HISTÓRICO – DA PROPOSTA PARTICIPATIVA À EXECUÇÃO CENTRALIZADA

De acordo com E1 e E8, o Programa Territórios da Cidadania foi uma iniciativa pessoal de Luiz Inácio Lula da Silva, cuja ideia de intervir focalmente nas áreas mais pobres surgiu de uma caravana⁴³ que percorreu, entre 1993 e 1996, regiões isoladas do país, atividade

⁴³ Lula e uma equipe de políticos, sindicalistas, técnicos e especialistas percorreram 359 cidades de 26 Estados com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre a realidade brasileira, a partir da perspectiva das comunidades esquecidas, difundindo experiências positivas e articulando propostas viáveis de desenvolvimento destas áreas. Ao todo, foram realizadas cinco Caravanas da Cidadania, como a experiência foi batizada, tendo a primeira saído de Garanhuns (PE), terra natal de Lula, e a última em Vicente de Carvalho, distrito pobre de Guarujá (SP), para

relacionada à sua campanha presidencial. No entanto, a abertura política para sua estruturação ocorreu em 2006, quando o presidente Lula demandou dos ministérios propostas voltadas ao desenvolvimento econômico, sem perder de vista a continuidade das ações sociais do seu primeiro mandato. Em resposta, foram definidas as estratégias que originaram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as políticas contidas no “PAC Social”, já mencionado neste trabalho. O PTC é fruto desse movimento, sendo a proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para o desenvolvimento social das áreas rurais cujo círculo de pobreza fora relacionado à escolha política histórica de investir na agricultura modernizada.

Seu desenho foi elaborado pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário. Marcelo Guimarães, funcionário do MDA à época da elaboração do programa, afirma em sua tese de 2013 (p. 219) que essa iniciativa federal era importante para

[...] facilitar o acesso a recursos orçamentários dos órgãos federais a municípios com reiteradas dificuldades de acessar esses recursos em razão das suas próprias deficiências para conseguir elaborar projetos qualificados, gerir recursos muito superiores aos seus diminutos orçamentos e prestar contas dos recursos e dos trabalhos realizados.

Guimarães (2013) também apresenta a disputa político-ideológica interna ao MDA sobre a estratégia de atuação nos territórios brasileiros mais pobres, cuja principal característica era, e é, sua identidade rural: a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que estavam à frente da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), argumentavam a favor de políticas setorializadas voltadas para o seu público-alvo, o agricultor familiar⁴⁴. Já o grupo próximo à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), na coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), propunha uma estratégia territorial para além da produção agrícola, fundada em uma visão do cenário rural mais global, intersetorial e relacional.

Decidida pela estratégia territorial, sob coordenação da SDT, a Casa Civil da Presidência da República ficou responsável pela articulação dos ministérios para que participassem do programa – participação representada pela priorização de alguns (não necessariamente de todos) os Territórios da Cidadania, definição de metas financeiras ou de resultados, implementação e devolutiva dos resultados e investimentos ao órgão coordenador.

onde sua família migrou em 1952. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/historia>>. Acessado em: 5 fev. 2016.

⁴⁴ A categoria social “pequeno produtor” passou a ser nomeada “agricultor familiar” a partir da década de 1990, fruto de um processo de reconstrução da identidade rural.

As metas seriam idealmente territorializadas (mas nem sempre era possível proceder deste modo), de acordo com desenho de cada política e capacidade técnica de acompanhamento dos ministérios. A Casa Civil sensibilizava especificamente alguns ministérios para que incluíssem determinadas ações a partir do entendimento (da equipe do PTC) sobre sua importância para o desenvolvimento dos territórios – numa proposta alinhada ao conceito de desenvolvimento multidimensional e cidadania, ou seja, para além do crescimento econômico.

Como a agenda social era uma das grandes prioridades no Governo Lula, a maioria dos ministérios a ela relacionados, e considerados fundamentais para o PTC, estavam sob o comando do partido do presidente, o Partido dos Trabalhadores (PT), o que, de acordo com E3, levou à maior adesão ao programa – lembrando que o programa era uma importante aposta de Lula para a superação da pobreza, logo, não participar poderia acarretar um custo político para os órgãos federais.

E3 relata que a priorização por um maior e mais qualificado envolvimento dos ministérios, efetivamente realizando suas ações nos territórios, impactou negativamente nas ações voltadas à participação social nos processos decisórios. Os Planos Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), elaborados sob o Pronat⁴⁵, inicialmente não orientaram a elaboração das primeiras matrizes, chegando prontas ao território, que era informado sobre suas metas, conforme afirma E3. No entanto, o entrevistado complementa que, após o primeiro momento do programa, houve iniciativas de ele dialogar com (algumas) demandas locais (e não atores locais) presentes no PTDRS e/ou historicamente presentes em cada território:

[...] A gente começou a fazer esse diálogo, ele foi sendo aperfeiçoado. Para não ser só uma matriz pronta, que é uma crítica mesmo que o programa recebeu e ainda recebe [...] ao longo do tempo a gente foi tentando aperfeiçoar, fazendo com que esse cardápio dialogasse com as demandas do território. Só que tinham algumas demandas do território que não faziam nenhum sentido, isso é real. E tinham algumas ofertas nossas que também não faziam sentido. Calibrar isso foi um dos grandes desafios.

Isso significa que o diálogo direto dos territórios com os Ministérios (os atores que determinavam e executavam as ações) não foi previsto estruturalmente no programa, nos espaços horizontais criados. A não ser que a ação ministerial presumisse a participação social, o único espaço de diálogo dos territórios era local, o colegiado territorial, presumindo a garantia de um único ator de interlocução vertical, o articulador territorial.

⁴⁵ Lembrando que 118 dos 120 Territórios da Cidadania eram, antes, Territórios Rurais do Pronat. Nem todos haviam concluído seu plano territorial de desenvolvimento, mas tinham a sua construção como um de seus objetivos.

Guimarães (2013, p. 220-221) justifica essa decisão pelo “tempo da política”:

A decisão de criar o PTC tendo por base os territórios rurais surpreendeu a todo o ministério. Na SDT esperávamos que isso só acontecesse depois de alguns anos, mas os prazos foram abreviados diante do tempo da política. Trouxe também tensões adicionais à relação da secretaria com outras áreas do MDA, pois alguns pensaram que o PTC seria o Pronat, só que com muito mais recursos. Quando ficou claro que a proposta ascendente, participativa e emancipatória da abordagem territorial seria ultrapassada pelo tempo da política sob as justificativas habituais de prazos para a execução orçamentária, ainda se tinha a esperança que os territórios de identidade, os colegiados territoriais e os planos territoriais de desenvolvimento seriam peças-chaves na execução do PTC. Assim procurou-se fazer na elaboração do programa, mas a execução foi feita como de hábito, correndo contra o relógio para elaborar projetos e empenhar recursos.

Quando o PTC chegou ao território Vale do Ribeira-SP, o colegiado já havia acumulado experiências de participação na construção de planos locais de desenvolvimento, movimento que se chocou com a proposta *top-down* dos Territórios da Cidadania e motivou pressões para que ao menos o PTDRS, ou o colegiado (onde não houvesse um plano), fosse consultado no momento de elaboração das matrizes territoriais. Como as ações de elaboração do PTDRS se enfraqueceram no mesmo período de criação do PTC, alguns territórios mantiveram colegiados e planos fracamente estruturados, quando não interrompidos. Nesta pesquisa, o único avanço identificado no sentido de uma maior participação social consta em uma apresentação institucional de 2014⁴⁶, que abre a possibilidade de o colegiado indicar uma ação prioritária para seu território, dentre aquelas, no entanto, já incluídas na matriz geral do ano.

Também E3, assim como E7, explicitam a percepção que E2 teve no Vale do Ribeira: o programa perdeu consideravelmente sua importância no governo de Dilma Rousseff, de modo que quando ela assumiu a presidência da República, em 2010, o PTC foi praticamente paralisado. As matrizes de ações foram construídas somente em 2008, 2009 e 2010, com monitoramento periódico e publicação dos resultados finais somente em 2008 e 2009, e publicação parcial dos resultados de 2010. A matriz de 2013, construída numa pontual tentativa de retomada, não possui relatório de execução (publicado).

O acesso às informações também foi comprometido. E6 relata que depois de 2010, com poucos recursos da SDT voltados para o programa, o *site* oficial parou de ser atualizado por falta de equipe de TI, e muitos documentos do Sistema de Informação Territorial (SIT) e do Sistema de Gestão Estratégica (SGE), criados pelo ministério, ou não estão acessíveis ou se

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/07-10-14/territorio-da-cidadania-06-de-outubro.pdf>>. Acessado em: 15 nov. 2015.

perderam nos últimos processos de edição da página. Os dados sobre sua execução foram coletados de relatórios “soltos” na internet, localizados em arquivos do MDA, após muitas horas de pesquisa e sem nenhum *link* direto a partir do *site* do PTC. E3 afirma que todos os dados de monitoramento e avaliação estavam no *site* durante os primeiros anos de execução. Sobre a dificuldade de acesso às informações, Guimarães (2013, p. 222) completa dizendo que

[...] o PTC é gerido desde Brasília e constituído por uma série de instâncias que procuram cumprimento de metas em termos de recursos alocados e empenhados, mas não se avança no monitoramento desses recursos e na avaliação de seus efeitos no desenvolvimento territorial.

Desde 2013 não há a publicação de relatórios de execução do Territórios da Cidadania. E são poucas as publicações de avaliação parcial, temática, como o “Mulheres rurais e autonomia”, localizada pela pesquisadora na internet, e “Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil” e “Lá no território: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania”, únicas avaliativas disponibilizadas pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead), órgão de publicação da maioria dos estudos oficiais do MDA. Houve a publicação, via Nead, de um balanço geral do PTC, mas que somente foi localizado em sua versão impressa, na biblioteca de alguns técnicos da SDT – por limitação de acesso, este acervo está localizado em Brasília, não foi incluí-la nesta pesquisa⁴⁷.

E3 e E7 explicam parte da paralisação do programa pelo não envolvimento pessoal da presidente da República, o que reduziu drasticamente a participação dos ministérios. E complementam, juntamente com E6, em razão da consequente falta de recursos físicos e financeiros – a grande quantidade de territórios exigia alto investimento financeiro para contratação de equipe especializada para as capacitações em todos os níveis, monitoramento local, alimentação de dados e divulgação. Além disso, a equipe envolvida era fortemente demandada nas etapas de mobilização dos ministérios, governos estaduais, municipais e colegiados locais, construção de matrizes, pactuação de ações e metas e sistematização de resultados, ações que, de acordo com o desenho do programa, precisavam ser realizadas anualmente e em curto espaço de tempo.

Sobre o primeiro mandato de Dilma, movimentos sociais e técnicos do governo federal avaliaram negativamente a interrupção de políticas como o PTC, pressionando por sua retomada. Sua última atividade era de 2014, em um projeto piloto de implementação de 56

⁴⁷ Notar que nenhuma delas foi localizada no *site* oficial do programa.

Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet), seguida do lançamento de chamada pública da Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e da SDT) para apoiar⁴⁸ a criação, em 2015, de mais 183 núcleos (totalizando os 239 territórios Rurais + Cidadania).

Seu objetivo era

[...] consolidar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil rural e articular políticas públicas integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania, com especial atenção à superação das desigualdades de renda e gênero (CNPQ, 2014, p. 9).

Como essa segunda etapa de criação dos Nedet teve início em meses diferentes de 2015, o prazo dos primeiros convênios, como o do Vale do Ribeira-SP, foi prorrogado por seis meses, até dezembro de 2016, para que todos os territórios passassem pelo menos por um ano de execução. Até o início deste ano, não houve a construção de uma nova matriz de ações ministeriais – o que está em processo são ações de fortalecimento dos colegiados e sua representação social.

Mesmo estando vinculada à Unesp – Presidente Prudente, uma das propostas do Nedet foi formar uma equipe para apoio à retomada dos colegiados, e não somente para a realização de atividades de extensão e pesquisa – o que E7 apontou ser um desafio tanto para as universidades como para o CNPq. De acordo com E2 e E7, as primeiras equipes no estado de São Paulo eram formadas somente por acadêmicos⁴⁹, nem sempre da região onde iriam atuar. No entanto, houve pressão dos colegiados no sentido de fortalecer o empoderamento e a representação de sua identidade e suas demandas, o que levou à substituição de um dos membros por representante local. No Vale do Ribeira, o escolhido pelo colegiado foi E2, que já fora articuladora de outras políticas públicas.

No entanto, foram os retornos de Patrus Ananias à coordenação do MDA e de Humberto Oliveira para a SDT (com a criação do Nedet já em curso), em 2015, que impulsionam a atual retomada do PTC como um todo, para além do nível local. Durante a entrevista, E8 assumiu a

⁴⁸ Recursos do MDA definidos no PPA 2012-2015 para o Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária.

⁴⁹ A equipe deveria ser formada por um coordenador-geral para o Estado, um coordenador para cada território paulista, dois técnicos por território (um de inclusão produtiva e outro de gestão social) e um profissional para apoio à participação de “mulheres rurais”.

não implementação de alguns pontos do desenho inicial, como um canal de comunicação com os colegiados e o não compartilhamento de informações e avaliações entre a coordenação executora e os outros atores envolvidos.

[...] o Programa Territórios da Cidadania, em sua ideia original, era para ser não apenas uma oferta de políticas públicas, mas deveria também ter tratado das demandas territoriais que estavam nos seus PTDRSs e que não estava na matriz. Isso aconteceu um pouco por fora do fluxo do programa [...] Isso deveria estar dentro do Territórios da Cidadania, mas a gente não teve tempo hábil na época de implantar essa vertente. Eu diria que nós queremos retomar isso com a retomada do programa.

Ele explicou, ainda, que a quantidade de ministérios envolvidos foi muito grande, o que dificultou uma articulação mais próxima e a coordenação do programa como um todo. Em entrevista, E6 e E8 disseram que o PTC está passando por uma reestruturação baseada nas avaliações e críticas acumuladas nesses oito anos de existência. Essa reestruturação mantém as estratégias centrais de facilitar o acesso às políticas sociais das regiões mais pobres do país, envolvendo diversos níveis de governo. Porém propõe, de acordo com o que E8 e uma vez que as mudanças estão em negociação, duas novidades importantes: reduzir a amplitude inicial para cinco ministérios, avaliados pelo MDA como fundamentais, e abrir espaço para uma participação mais ativa dos colegiados territoriais.

5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Diferente e somada à estratégia de distribuição de renda condicionada, como propõe o Bolsa Família por exemplo, o Territórios da Cidadania propõe aproveitar as políticas públicas de vários setores em curso e facilitar sua chegada nas regiões cuja pobreza é avaliada como mais grave - os chamados Territórios. Daí infere-se uma avaliação positivas sobre essas políticas que, somadas e realmente sendo executadas, seriam suficientes para promover o desenvolvimento.

Sua inspiração reside em políticas rurais e territoriais levadas a cabo tanto no Brasil, como em outros países, justificada pela caracterização rural da pobreza brasileira. Não se pretendeu ignorar a pobreza presentes em regiões urbanas, porém sua lógica, dimensão e histórico são diferenciados, o que levou à priorização de áreas predominantemente rurais formadas por um grupo de municípios.

Essa base cuja institucionalidade mais local é o município expressa uma lógica territorial ainda condicionada pelo federalismo brasileiro e que tenciona as relações institucionalmente estabelecidas. Um ente federativo, por exemplo, tem o potencial de impactar fortemente na execução das ações incluídas na matriz do programa - de forma positiva ou negativa, abrindo ou fechando portas. Da mesma forma, a não institucionalização do colegiado territorial permite uma maior liberdade de organização, mas o vincula aos interesses e capacidades de governos estaduais e municipais para o recebimento de recursos e efetiva execução do que se propõe.

A intrínseca relação entre política-partidária e política pública resultou, em última instância, na paralisação do programa com a mudança na presidência. A notícia positiva é a capilaridade, que pode ser ainda maior, do governo às demandas sociais, que influenciaram na retomada atual do programa.

A seguir, será apresentado o caso de implementação no território Vale do Ribeira paulista. Como apontado anteriormente, o programa realizou-se de diferentes formas nos diferentes territórios. Para o estudo de toda sua estrutura, não poderia deixar-se de lado a instância mais local do PTC, que é o *locus* prioritário de intervenção, mas o fato dessa pesquisa selecionar um único caso limita a amplitude da análise feita, sugerindo a importância de novos estudos de caso e comparativos.

CAPÍTULO 6

O TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA PAULISTA

Analisar a execução do Programa Territórios da Cidadania localmente foi uma decisão metodológica baseada no fato que o território é a unidade de implementação dessa política. Política essa que, em sendo intersetorial, possui especificidades importantes neste nível de análise. Somando a facilidade de acesso da pesquisadora e sua experiência de pesquisa na região com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Vale do Ribeira Paulista apresentou-se como importante território a se estudar.

6.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO

O Vale do Ribeira é a região mais pobre de São Paulo, paradoxalmente o Estado mais rico do país. Engloba 25 municípios paulistas limítrofes, que compartilham características socioeconômicas: baixo PIB, baseado na produtividade de itens primários, com crescimento da participação de serviços; alto índice de desemprego e de emprego informal; baixo IDH, renda média baixa, maiores índices de mortalidade infantil do Estado, baixa escolaridade e forte presença de beneficiários de políticas sociais, como o Bolsa-Família. As semelhanças se mantêm ambientalmente, apresentando alta diversidade biogeomorfológica, e histórica, tendo a região passado pelos mesmos ciclos de ocupação e produção. Essas características foram e são suficientes para diversos administradores públicos, cientistas sociais, pesquisadores e gestores públicos considerarem o Vale do Ribeira uma única região, um território em si.

No entanto, ele também tem a diversidade social como forte característica. Indígenas, ribeirinhos, quilombolas, assentados, agricultores familiares, migrantes e imigrantes convivem no Vale, nem sempre compartilhando o mesmo projeto de desenvolvimento e qualidade de vida.

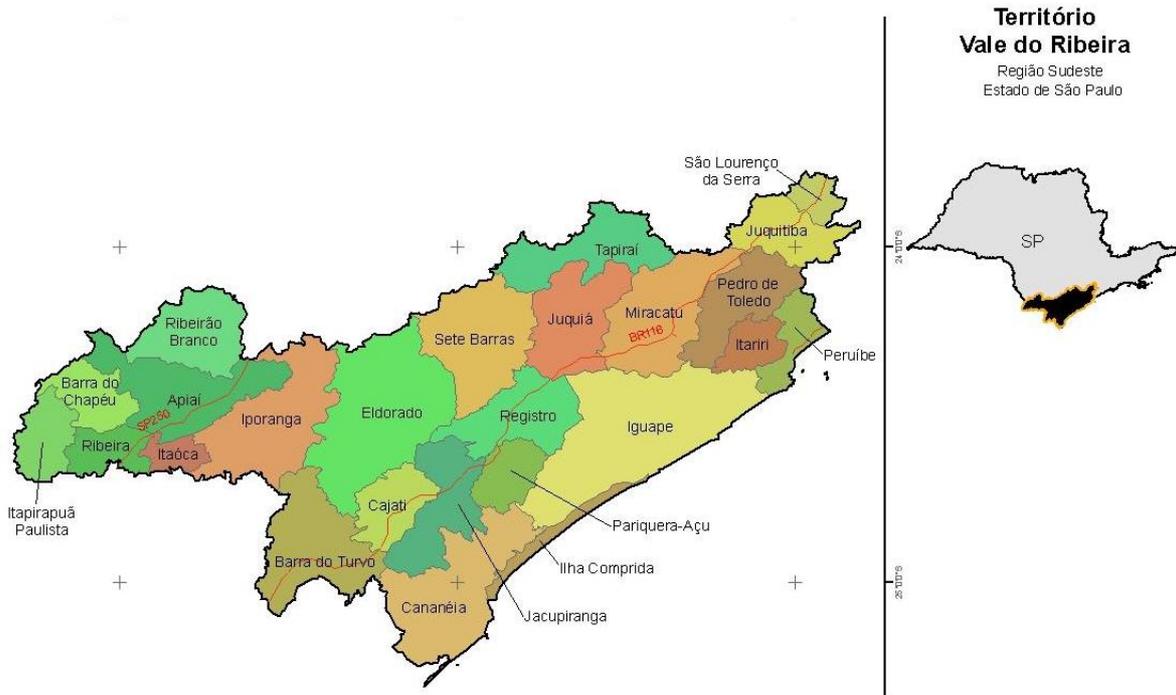
Grupos externos à região também têm seus próprios projetos, como a construção de portos, *resorts*, barragens (para a produção de energia elétrica) ou a ampliação da exploração de minérios e da monocultura agrícola.

A Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape e o Complexo Estuarino Lagunar de Iguape-Cananéia Paranaguá (mais conhecida como Vale do Ribeira) tem 28 mil km² de área total, dos quais 60,5% estão localizados no sudoeste de São Paulo e 39,5% no leste do Paraná, dois dos Estados brasileiros mais desenvolvidos economicamente.

A região do Vale do Ribeira Paulista é delimitada de diferentes formas, a depender da instituição que nela pretenda atuar e de seus objetivos. Para os fins desta pesquisa, englobaremos os 25 municípios determinados pelo Programa Territórios da Cidadania: Cajati, Cananéia, Iguape, Iporanga, Itaóca, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Sete Barras, Ilha Comprida, Apiaí, Barra do Chapéu, Barra

do Turvo, Eldorado, Itapirapuã Paulista, Miracatu, Ribeira, Ribeirão Branco, São Lourenço da Serra e Tapiraí. Juntas, essas cidades englobam 18112.8000 Km² e abrigam uma população de aproximadamente 443.231 habitantes (IBGE, 2010).

Figura 11 – Território Vale do Ribeira Paulista



Fonte: SDT/MDA

6.1.1 Diversidade Ambiental

Ambientalmente, o Vale do Ribeira abriga a maior área contígua remanescente de Mata Atlântica do país, mais de 2 milhões de hectares. Dos 7% que restaram desse bioma, 21% estão localizados na região. Mas não apenas de florestas é formado o Vale; há áreas de restinga (aproximadamente 150 mil hectares) e também manguezais (cerca de 17 mil hectares), onde se encontram dezenas de espécies endêmicas, raras e ameaçadas de extinção.

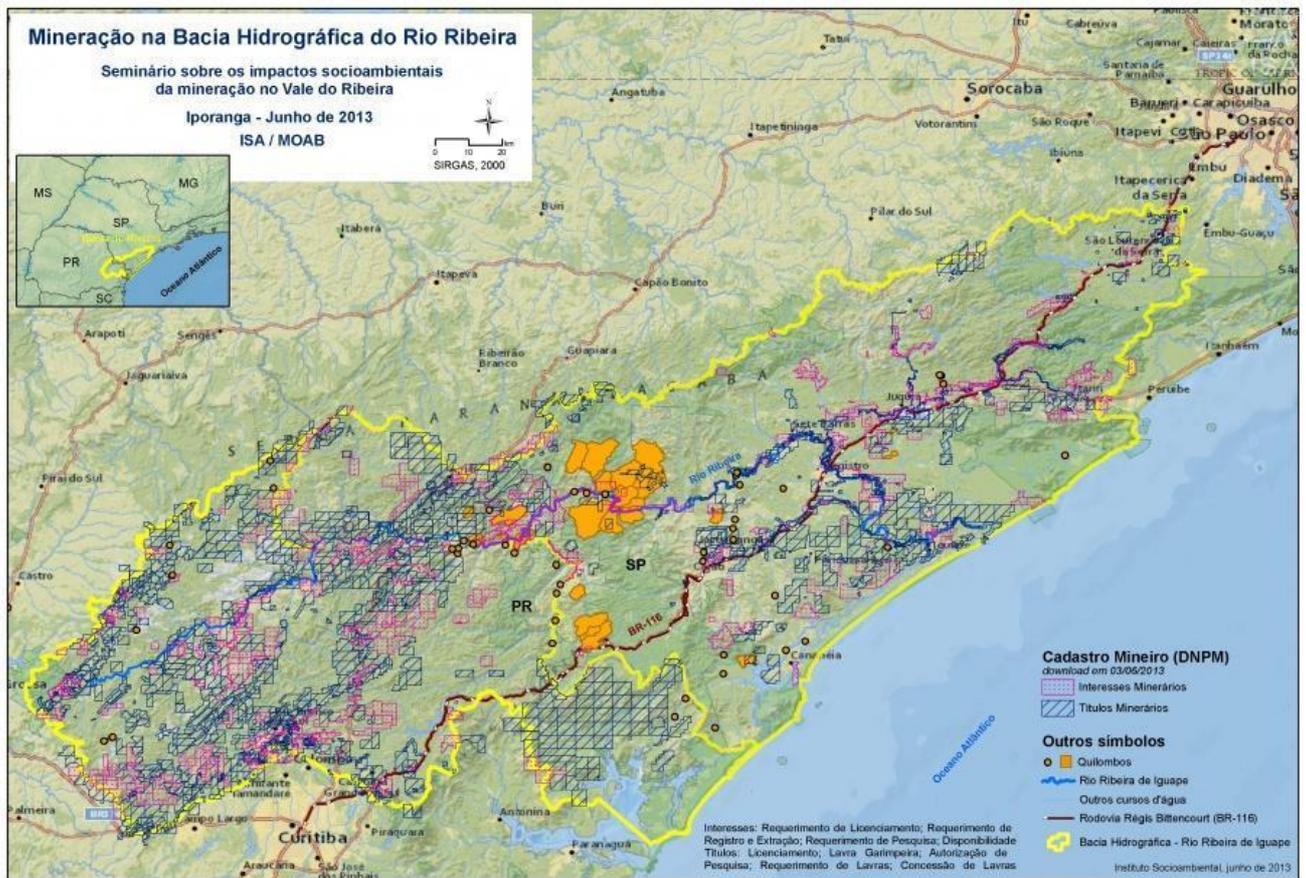
Apresenta diversos tipos de solos e formações geológicas, onde se formaram um dos maiores complexos de cavernas no Brasil, com 400 cavernas cadastradas pela Sociedade Brasileira de Espeleologia. De acordo com pesquisa do Instituto Socioambiental (2013), com base em dados do Plano Nacional de Mineração, são sete os recursos mais explorados na região:

Quadro 6 – Demanda por exploração de recursos ambientais no Vale do Ribeira – 2013

Recurso Ambiental	N. de pedidos de extração	Área total em Hectares
Calcário	119	59962
Argila	67	28782
Caulim	43	19934
Turfa	43	31007
Fosfato	40	36044
Minério de Ouro	22	23660
Minério de Cobre	20	26622

Fonte: ISA (2013)

No mapa abaixo, que engloba as porções paulista e paranaense do Vale, são identificadas as áreas de mineração e interesse de exploração, assim como a localização dos territórios quilombolas e o total da bacia hidrográfica:

Figura 12 – Mineração na Bacia Hidrográfica do Ribeira.

Fonte: ISA, 2013.

Sobrepõe-se a essa demanda de uso a sua conservação. A região do Vale do Ribeira é categorizada pela Unesco como Patrimônio Natural da Humanidade; 21 Unidades de Conservação⁵⁰ – de uso direto e indireto – ocupam 51,6% de sua área.

6.1.2 Diversidade Social

O cenário composto pela presença de diferentes comunidades também torna a região única. O Vale do Ribeira é ocupado por comunidades tradicionais como quilombolas, indígenas e caiçaras, além de agricultores familiares e população urbana. Durante os períodos colonial e imperial, foi intensamente explorado, recebendo migrantes e imigrantes de diversas localidades, principalmente japoneses, europeus e norte-americanos.

Sua área abriga dois terços de toda a agricultura familiar paulista (mais de 7 mil famílias) além de mais de 150 famílias assentadas, mais de 3 mil pescadores. Mais de 30 comunidades quilombolas estão no Vale e cerca de 500 indígenas residem nas treze aldeias Guarani das famílias Mbyá e Ñandeva, localizadas em três terras indígenas cadastradas⁵¹. (Ver Anexo 2)

Os povos tradicionais ocupam áreas públicas ou particulares de não residentes. Dentre as áreas públicas, muitas são Unidades de Conservação, cujo limite de uso do solo – como o tamanho de plantio das áreas ocupadas – é muitas vezes questionado por essas comunidades tradicionais. Elas argumentam que não podem desenvolver suas atividades de subsistência e pequeno comércio, embora entendam que estas não impactam negativamente a sustentabilidade ambiental almejada pelo poder público.

Áreas particulares, e mesmo públicas de uso restrito, são alvos de grupos específicos, interessados na construção de barragens e hidrelétricas, *resorts* e portos, por exemplo. A sobreposição de territórios tradicionais e Unidades de Conservação gera intensos conflitos, tanto entre grupos tradicionais e poder público como entre diferentes órgãos do governo, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), assim como a não regularização fundiária, que envolve diferentes atores privados. E, mesmo após a regularização, atuais ocupantes de áreas recém-concedidas a povos tradicionais, por exemplo, precisam se deslocar (para a realização de algumas atividades específicas, como a procura por matéria-prima, ervas medicinais e alimento, por exemplo), ocasionando conflitos entre

⁵⁰ O governo brasileiro protege as áreas naturais por meio de Unidades de Conservação (UC) como estratégia para a manutenção dos recursos naturais em longo prazo.

⁵¹ Site do Sistema de Informações Gerenciais do MDA. Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acessado em 28 jul 2015.

diferentes grupos sociais do território.

Há casos, ainda, de conflitos entre trabalhadores rurais e fazendeiros, que utilizam mão de obra infantil e escrava. Como se verifica, o Vale do Ribeira agrega uma enorme diversidade de interesses, muitos excludentes, que a tornam uma região de intensos conflitos de uso e ocupação do solo.

6.1.3 Pobreza e Vulnerabilidade

O Vale também é reconhecido pela condição histórica de pobreza e vulnerabilidade social em que vive sua população, sendo que 71 mil pessoas estão cadastradas no Bolsa Família e 34 mil vivem na extrema pobreza⁵² (Ver anexo 2). É a região mais pobre do estado de São Paulo, como já dito, o mais rico da federação. Sua principal atividade econômica é o cultivo de banana e chá preto, juntamente com a pesca, ou seja, produtos não processados, de baixo valor agregado, que não dinamizam a economia local. O setor de serviços vem crescendo, mas a agricultura ainda é a atividade principal da região.

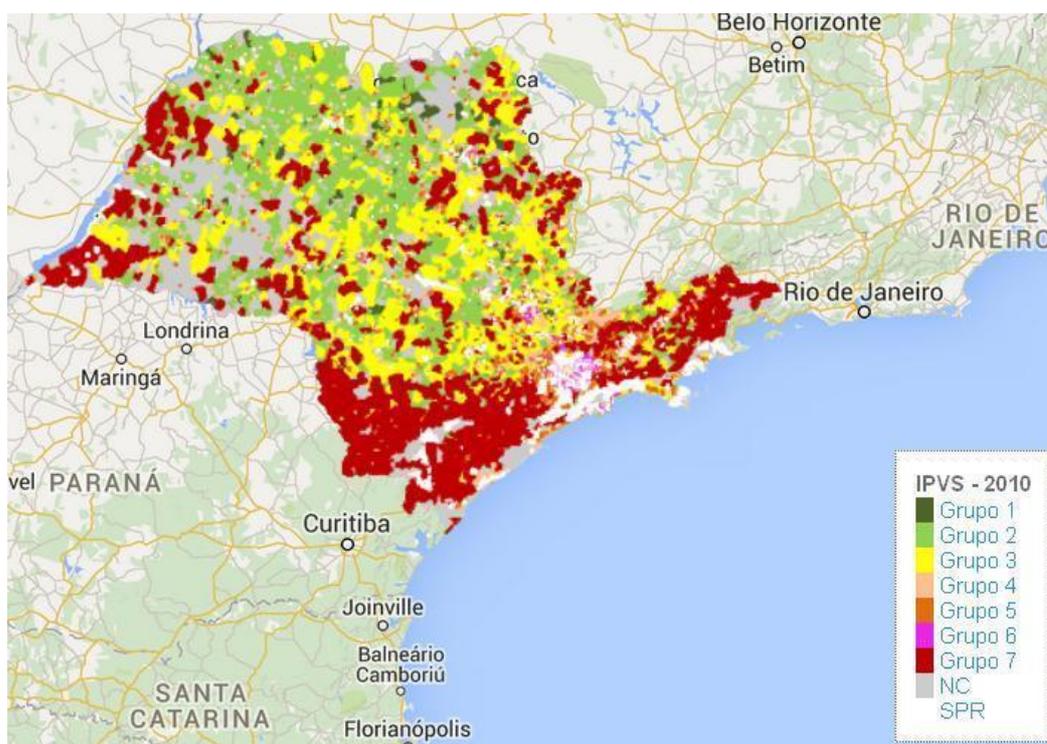
A média do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da região, composta por três dimensões do desenvolvimento humano (longevidade, educação e renda), é de 0,6986, classificado como médio. Comparativamente, o IDHm médio do Estado de São Paulo é 0,783, classificado como “alto”, bem próximo de atingir “muito alto”. Ainda assim, dos 25 municípios da região, 13 possuem IDHm baixo (abaixo de 0,6), e o que “puxa” todos os outros IDHm para fora da classificação “muito baixo” e “baixo” é o componente de *longevidade*. A qualidade desse componente se garante, em parte, pela qualidade de vida que o ambiente natural do Vale do Ribeira proporciona, juntamente com iniciativas pontuais de colaboração intermunicipal na gestão pública da saúde. Os componentes *renda* e *educação* se mantêm historicamente baixos. Mesmo com melhora de todos os índices municipais, a região ainda é a mais pobre de São Paulo.

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) analisa os setores censitários do IBGE, classificando-os em sete grupos de vulnerabilidade – que vão de “baixíssima vulnerabilidade” a “alta vulnerabilidade”. Ele é formado por 15 indicadores: população (número de habitantes); população (%); domicílios particulares; domicílios particulares permanentes; número médio de pessoas por domicílio; renda domiciliar nominal média; renda domiciliar *per capita*; domicílios com renda *per capita* de até um quarto do salário mínimo;

⁵² Site do Sistema de Informações Gerenciais do MDA. Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acessado em 28 jul 2015.

domicílios com renda *per capita* de até meio salário mínimo; renda média das mulheres responsáveis pelo domicílio; mulheres responsáveis com menos de 30 anos; responsáveis com menos de 30 anos; responsáveis pelo domicílio alfabetizados; idade média do responsável pelo domicílio; e crianças com menos de seis anos no total de residentes. Os resultados reforçam a situação de vulnerabilidade do Vale do Ribeira.

Figura 13 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – 2010



Fonte: Seade, 2010.

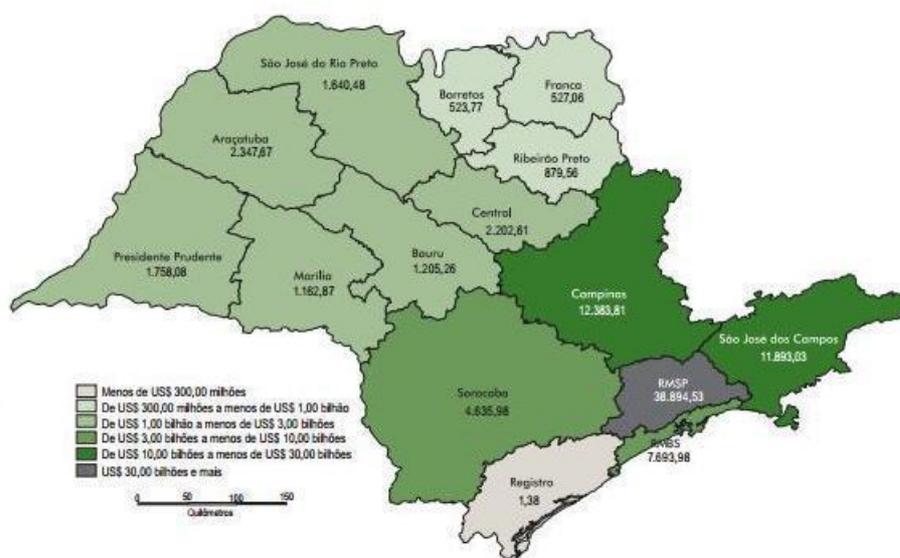
Pelo mapa é possível verificar como o Vale do Ribeira Paulista é totalmente inserido no Grupo 7 (vulnerabilidade alta – setores rurais). De acordo com o documento de análise do IPVS, elaborado pela Fundação Seade, esse grupo é apresentado da seguinte forma:

No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$1.054 e em 42,5% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo *per capita*. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 48 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 13,1%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 13,7% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças de 0 a 5 anos equivalia a 9,2% do total da população desse grupo (SEADE, 2010b).

Já em pesquisa sobre o PIB dos municípios, a Fundação Seade (2012)⁵³ levantou que, entre 2000 e 2010, a participação da Região Administrativa de Registro no PIB paulista aumentou de 0,2% para 0,3%, sendo a metade deste valor produzida somente por três municípios: Registro, Cajati e Iguape. A região, que engloba 14 municípios do Vale do Ribeira, manteve a baixa participação na economia do Estado, que contribui com 33% do PIB brasileiro.

Esse cenário não foi suficiente para alterar o padrão de distribuição dos investimentos anunciados por empresas privadas e estatais durante o período 2003-2008 em território paulista. De acordo com a Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (Piesp) no período de 2003 a 2008, também realizada pela Fundação Seade, do total de US\$ 116.538,70 milhões em investimentos anunciados, a região de Registro recebeu apenas US\$ 1,4 milhão.

Figura 14 – Valor total de Investimentos anunciados. Regiões Metropolitanas e Administrativas do Estado de São Paulo – 2003-2008



Fonte: Kalemkarian, 2009.

Margarida Kalemkarian (2009, p. 75) afirma que “[...] além das restrições que a legislação ambiental impõe ao desenvolvimento da região, esse fraco resultado também pode ser atribuído à pouca divulgação que os meios de comunicação local e regional têm feito dos investimentos ali realizados”. Essa avaliação pode ser questionada. Modelos de desenvolvimento para o Vale do Ribeira são pesquisados por universidades, organizações sociais e técnicos públicos levando em consideração suas restrições ambientais, que vêm sendo

⁵³ Fundação Seade, 2012. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/pibmun>>. Acessado em 23 jul. 2015.

negociadas pelas comunidades locais. Da mesma forma, frente à manutenção dos baixos resultados socioeconômicos da região, é cabível cogitar que o baixo investimento anunciado não seja somente em razão da não divulgação, mas motivado pela decisão de não investir no Vale, tomada pelas instituições pesquisadas. Essa hipótese pode ser reforçada pelos resultados dos anos seguintes. Segundo apurou a Piesp, no ano de 2012 foram anunciados investimentos de apenas R\$ 215 mil no Vale do Ribeira de um total de US\$ 39,3 bilhões (PIESP, 2013).

O valor anunciado de investimentos pode ser utilizado como indicador de tendências para a atividade econômica em determinado território. Resultado de decisões estratégicas dos poderes públicos e privados, ele sinaliza oportunidades ou não de crescimento econômico e a possível necessidade de intervenção pública com vistas a estimular esse crescimento.

Em 13 anos de levantamento, os investimentos na região apresentaram-se irrelevantes frente à capacidade privada e pública e à demanda regional, o que vem perpetuando a situação de vulnerabilidade da região.

6.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NO TERRITÓRIO

Em 2008, quando o Programa Territórios da Cidadania foi lançado, estava em funcionamento no Vale do Ribeira paulista o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), “[...] um arranjo territorial institucionalmente formalizado envolvendo um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda [...]”⁵⁴, implantado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) em abril de 2004. Registrado como organização sem fins lucrativos, mas com funcionamento mais próximo ao de um colegiado, esse Consad foi o primeiro a ser implantado, resultado da priorização do Vale em ações de combate à fome, concomitantemente ao Programa Fome Zero – implantado na região em 2003.

Pouco antes de sua criação, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) vinha promovendo oficinas para o desenvolvimento territorial, cujo objetivo era “[...] a articulação e o fortalecimento das organizações da agricultura familiar e a definição das prioridades de investimento em infraestrutura regional [...]”⁵⁵, via Programa Nacional de Fortalecimento da

⁵⁴ Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/sesan-institucional/consad#>>. Acessado em: 2 fev. 2016.

⁵⁵ Idesc. Disponível em <<http://www.idesc.org.br/consad.asp>>. Acessado em: 2 fev. 2016.

Agricultura Familiar – Pronaf Infraestrutura (ou Proinf, como passou a ser chamado ao se incorporar ao Pronat⁵⁶). Com a formalização de um espaço de participação para os agricultores familiares como o Consad, formado por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, o MDA não viu necessidade de organizar em paralelo um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter), como o fez em outros territórios, propondo, então, que suas atividades acontecessem nessa mesma instância, somando esforços e promovendo uma reflexão mais ampla e integrada sobre o desenvolvimento territorial. A organização indicada pelo Consad, e que ganhou o edital do Pronat, foi inicialmente a Proter, que coordenava as atividades de assessoria territorial com apoio da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (Ciat), ligada ao programa, quando E2 foi contratado. Suas atividades focavam a dinamização econômica da agricultura familiar, em cooperação técnica com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura⁵⁷ (IICA), organização historicamente próxima ao MDA.

Em paralelo, ações relacionadas à Agenda 21, como oficinas e seminários, eram realizadas no Vale do Ribeira-SP desde 1995⁵⁸, por iniciativa de organizações não governamentais. Porém, em 2005, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) iniciou a construção de um Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável, ação relacionada ao Programa Agenda 21⁵⁹ da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente, realizada também no âmbito do Consad, pelo mesmo motivo que o fez o MDA, pelo Idesc – organização local indicada pelo Fórum do Consad para participar do edital do programa e, assim, não concentrar todas as ações na Plural. Desse modo, enquanto a Plural fazia um mapeamento para o plano do MDA, o Idesc realizava um trabalho semelhante pelo MMA, ambos com participação do Consad.

De acordo com E2, durante esse período, todos os que trabalhavam com a terra e pescadores eram considerados agricultores familiares e, portanto, o público-alvo de todas essas ações. O entrevistado informa que foi a partir da Lei nº 11 326 de 2006, conhecida como “Lei

⁵⁶ Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, ligado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA.

⁵⁷ Organismo internacional fundado em 1942, é especializado em agricultura e bem-estar rural, vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA). Apresenta como principal objetivo a realização de uma agricultura competitiva, sustentável e inclusiva para as Américas. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/o-que-e-o-iica/>>. Acessado em: 2 fev. 2016.

⁵⁸ Jornal Novo Milênio. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs001d4.htm>>. Acessado em: 2 fev. 2016.

⁵⁹ De acordo com o Instituto Socioambiental, “[...] a Agenda 21 Global, ou simplesmente Agenda 21, nasceu na Conferência Rio-92 ou ECO-92, realizada no Rio de Janeiro com a participação de mais de 179 países e 112 chefes de Estados, números recordes nos encontros promovidos pela ONU”. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/agenda.pdf>. Acessado em: 2 fev. 2016.

da Agricultura Familiar”, que os grupos sociais passaram a se diferenciar mais, sendo nomeados ribeirinhos, quilombolas, assentados. Reconhecida como conquista dos agricultores familiares, a lei “[...] estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais no Brasil [reconhecendo] a importância social e econômica da agricultura familiar por meio de políticas públicas permanentes”⁶⁰.

Importante resgatar que durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram criados órgãos e políticas voltadas a grupos sociais vulneráveis. São de 2003, por exemplo, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a promulgação do Decreto nº 4.4887, que regulamenta os procedimentos de titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. No mesmo ano foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Em 2004, foram lançados o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates), para os projetos de assentamento de reforma agrária, e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater). Data de 2007 o Decreto nº 6.040, que criou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), estendendo o reconhecimento como comunidade tradicional aos pantaneiros, caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros e quebradeiras de coco de babaçu, entre outros, definição antes restrita somente aos indígenas e dos quilombolas pela Constituição de 1988. No entanto, E2 reforça

[...] até hoje, quando a gente discute com eles, você pode falar que eles são agricultura familiar, mas eles querem que destaque como povos e comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. E a gente destaca, não tem problema. Mas, assim, eles são agricultura familiar.

Voltando ao Consad, o último ministério como qual se envolveu foi o da Integração Nacional (MI). Como afirma E2: “*Nós pegamos ele na marra porque estavam trabalhando por fora. Nós pegamos e dissemos: ‘Escuta, temos um colegiado aqui, tem um Consad, vem trabalhar com a gente aqui dentro’*”. O entrevistado refere-se às ações do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), que organizava sua atuação em mesorregiões como parte da estratégia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, criada em 2007. Em apresentação do programa, o MI informa que a

*[...] priorização da redução das desigualdades regionais como uma das formas de viabilizar a estratégia de desenvolvimento de longo prazo do Brasil, estabelecida no PPA 2008/2011 e iniciada no PPA 2004/2007, confirma a importância que o desenvolvimento regional vem recebendo por parte dos formuladores de políticas públicas do país*⁶¹.

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.aiaf2014.gov.br/aiaf/agricultura-familiar>>. Acessado em: 6 fev. 2016.

⁶¹ Disponível em: <http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=55ad7cc0-c050-4a56-af51-

E2 informa que o Promeso foi interrompido no Vale em 2009.

Em 2008, o MDS fez uma vasta discussão para transformar os Consad em consórcios públicos. Alguns fizeram isso, mas não foi o caso do Vale do Ribeira-SP. Na região existem dois consórcios, formados por 24 municípios, o de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (Codivar), criado em 1989, e o Consaúde, originado pelo desmembramento do Codivar, em 2001.

Em 2009, com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura, os pescadores do Vale contaram com um assessor territorial focado nas suas demandas. E2 conta que foi criada no colegiado a câmara temática de pesca e apicultura: “[...] *foi a câmara mais bem montada, entendeu? Paritária sociedade civil e poder público. Tinha uma atuação tremenda. As reuniões eram maravilhosas, com capacitações, discussões de projetos*”. No entanto, por motivos que não soube explicar, o ministério parou de intervir, e os municípios litorâneos também não foram capazes de se estruturar para acessar e demandar por políticas.

Desde 2003, o Consad atuou em diversas frentes, sob iniciativa de diferentes ministérios e coordenadas por distintas organizações locais, validadas pelo colegiado, o que demonstra a complexidade de seu funcionamento. Para gerir suas ações, ele atuava via câmaras temáticas: do Meio Ambiente e Desenvolvimento; Agricultura Familiar; Segurança Alimentar; Infraestrutura; Turismo; e Pesca e Aquicultura. Os recursos para a realização de encontros, mobilização, transporte e alimentação eram cobertos pelas organizações ganhadoras de editais, no limite de suas atribuições.

Um importante desafio foi o curto prazo de vigência dos editais, normalmente de 12 meses. Até que as organizações prestassem contas do ano executado, os ministérios lançassem novos editais e um novo convênio fosse estabelecido, a equipe envolvida passava por períodos sem remuneração nem recursos para não interromper as ações. Essa dificuldade ainda hoje atrapalha a realização de atividades no Vale do Ribeira paulista. Os casos mais graves identificados são os dos técnicos locais, contratados pelo convênio e não membros das equipes dirigentes das organizações. Durante reunião do colegiado em 2016 foi apresentado relato de técnicos que foram inicialmente contratados via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), conforme previsto no edital, porém, para reduzir custos, a organização informou mudança em sua admissão como profissionais autônomos. A opção a eles apresentada foi manter-se no projeto sem os benefícios da CLT ou pedir demissão.

Uma questão apontada por E2 e E9, membros do colegiado, foi a contratação de uma equipe técnica enxuta para desenvolver ações de ponta. Durante vários períodos de atividades do Consad houve somente um assessor territorial para mobilizar dezenas de municípios e organizações, sobrecarregando-o e exigindo que coordenadores desempenhassem outras funções, quando estes efetivamente atuavam no projeto. Os entrevistados não souberam responder se o desenho da equipe técnica estava previsto nos editais, pois tiveram acesso restrito aos projetos aprovados, mesmo no caso em que os próprios participaram dele.

A partir de 2007 a presença no Consad caiu consideravelmente, passando de quase 200 para poucas dezenas até sua paralisação em 2012. De acordo com E1, E2 e E9, foram três os principais motivos: o fim do projeto da Agenda 21, em 2007, as eleições municipais de 2008 e 2012 e problemas administrativos.

Em 2007, a Agenda 21, executada no Vale pelo Idesc, foi encerrada pelo MMA. Como os principais recursos de transporte e alimentação para as atividades do colegiado provinham desse projeto, seu encerramento impactou fortemente a participação. O Vale do Ribeira não é coberto por uma ampla malha rodoviária, o que dificulta o deslocamento, exigindo baldeações e, conseqüentemente, maior tempo de percurso e recurso financeiro. Além disso, pelo perfil dos participantes, de baixa renda e que em sua maioria produz o seu próprio alimento, arcar com a compra de alimentação para participar das reuniões pode representar alto custo mensal.

No âmbito político, as articulações partidárias para as eleições de 2008 e de 2012 foram acirradas, informa E2. O público do colegiado tinha um perfil de participação política, sendo por isso frequentemente demandado para as campanhas em seus municípios. E em 2012, dentre os novos prefeitos, estava Sandra Kennedy, do PT, até então membro da diretoria do Idesc e forte mobilizadora do Consad, que contratou para formar sua equipe outros membros do colegiado. A tendência de centro-direita da região é verificada pela distribuição partidária nas prefeituras:

Quadro 7 – Partidos nas prefeituras do Vale do Ribeira-SP

	Eleições 2004		Eleições 2008		Eleições 2012	
PSDB	8	32%	6	24%	6	24%
PMDB	7	28%	1	4%	5	20%
PT	3	12%	5	20%	3	12%
PFL/DEM	2	8%	5	20%	0	0%

PTB	2	8%	2	8%	3	12%
PDT	1	4%	1	4%	0	0%
PP	1	4%	1	4%	1	4%
PSL	1	4%	0	0%	0	0%
PSB	0	0%	2	8%	3	12%
PCdoB	0	0%	0	0%	1	4%
PSC	0	0%	0	0%	1	4%
PPS	0	0%	0	0%	1	4%
PRB	-	-	1	4%	0	0%
PR	-	-	1	4%	0	0%
PSD	-	-	-	-	1	4%

Fonte: Site do TSE⁶²

Por fim, a questão institucional se deve ao não registro da gestão 2009-2011 do Consad. Sem um acordo sobre quem seria responsável por essa tarefa, o problema foi identificado no final de 2011, quando Sandra Kennedy, recém-eleita para a coordenação do colegiado, foi registrar sua gestão e descobriu que a anterior não fora registrada. Isso paralisou as atividades do Consad até 2015, quando teve início o processo de encerramento da associação e retorno do Codeter – agora sem institucionalização jurídica, sob iniciativa da SDT/MDA de criação dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets).

Entre 2012 e 2015, de forma independente, representantes de organizações sociais continuaram a se reunir e articular prefeituras. Durante o período de seleção de projetos do Proinf, por exigência da política, também se reuniam e decidiam que prefeituras iriam pleitear recursos, e para quais atividades. Quando o Programa Territórios da Cidadania foi iniciado no Vale do Ribeira-SP, o Consad estava desmobilizado, mas ainda assim seus integrantes conseguiram realizar alguns encontros de apresentação do PTC e da matriz territorializada. No entanto, E2 informa que não houve qualquer retorno sobre sua execução em 2008, 2009 e 2010. E mesmo durante esses anos, a tentativa de envolver o governo estadual atrasou a chegada das matrizes no território “[...] quando a matriz chegava era dezembro, novembro. Como é que a gente ia discutir matriz?” O acompanhamento das ações acordadas era tarefa difícil “[...] tinha

⁶² Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acessado em: 4 fev. 2016.

que ir lá no município e conseguir (...) o prefeito não fala nada para nós, ele pode pegar esse dinheiro da matriz e a fama é dele (...) se os municípios acessarem alguma coisa em Brasília, jamais eles vão falar que é uma coisa do Território da Cidadania”.

A interrupção do programa no Vale foi relacionada com a chegada de Dilma Rousseff à presidência. E2 diz que

[..] quando a presidenta Dilma assumiu, focou no plano “Brasil sem miséria”. Ela queria ver de fato que mudança gerou nos territórios [o PTC]. Aí vai um longo tempo para o pessoal comprovar que realmente houve mudanças. Gerou mudança aqui, mas gerou pouco perto do que era para gerar com o tanto de oferta que teve aqui. Mas, aí, você tem que analisar porque então que gerou tão pouca mudança.

Essa situação explica em parte o desconhecimento do programa por algumas organizações sociais. Pelo histórico do colegiado, a participação era basicamente dos agricultores familiares, inclusive porque somente eles poderiam pleitear recursos do Proinf, o maior “chamariz” de participação do colegiado. Houve também dificuldade de mobilização dos indígenas e quilombolas, que ainda persiste em razão destas populações terem acesso restrito à internet e ao sinal de telefonia celular. Há também uma concentração de políticas e recursos, como, por exemplo, no município de Registro. E2 explica que as cooperativas nele sediadas, como a Família do Vale, eram mais estruturadas: “[...] quem tinha recurso vinha, se organizava e conseguia discutir, colocar as suas demandas; um agricultor sozinho não vai conseguir, ele tem que estar em uma organização [...]”, assim como era mais estruturado o próprio município. Como as prefeituras precisam estar em dia com documentações e prestações de contas, outros municípios do Vale têm dificuldade em acessar políticas do governo federal, e, por isso, algumas acabam se afastando de espaços como o colegiado. Importante lembrar que muitos prefeitos associavam as ações ministeriais desenvolvidas no Consad ao PT. Sobre isso E2 explica:

[...] às vezes o prefeito mesmo barra antes de chegar no conselho. Se o prefeito não quiser aquele projeto, não vai. As instituições têm que se articular com todo mundo para ninguém entrar. Tem muito prefeito aqui que não sabe ser prefeito. E, aí, o que acontece? Ele é colocado lá por quem sabe administrar ou pensar como fazer a política. Coloca lá quem ele vai mandar, vai fazer o que ele quer, o que o partido quer. Aí o prefeito, por sua vez, contou com ciclano e beltrano na campanha, e eles vão para as secretarias. Podem ser ótimas pessoas, ter a melhor intenção, mas não sabem trabalhar na secretaria.

O Vale, no entanto, não parou com as políticas de desenvolvimento federais citadas. E1 e E2 disseram que a agricultura familiar esteve fortemente empenhada em se organizar e vender

seus produtos, principalmente para os mercados institucionais criados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambos do MDA. Agricultores procuraram obter a DAP física – Declaração de Aptidão do Pronaf, utilizada como instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar políticas públicas –, enquanto cooperativas se estruturaram para obter a DAP jurídica e conseguir atender às maiores e mais diversificadas demandas – recentemente apoiadas pela Secretaria da Agricultura Familiar, via Programa Mais Gestão. No final de 2015 foi criada uma cooperativa “de segundo grau”, a Cooper Central – VR, que procura reduzir a competitividade entre as cooperativas e acessar os mercados da capital paulista e dos municípios do Grande ABC. Na região, ela reúne: Coopafarga (Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Município de Juquiá); Família do Vale (Cooperativa Agroecológica dos Agricultores Familiares do Vale do Ribeira e Litoral Sul); Coopafasb (Cooperativa da Agricultura Familiar de Sete Barras); Cooperagua (Cooperativa da Agricultura Familiar de Guapiruvú); Coobam (Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar de Juquiá); Coopabam (Cooperativa dos Bananicultores de Miracatu); e a Abam (Associação de Bananicultores de Miracatu).

O Núcleo de Extensão Territorial do Vale do Ribeira-SP, última iniciativa da SDT/MDA na região, foi implantado como objetivo de retomar e apoiar o colegiado, agora Codeter e não mais Consad. As câmaras temáticas estão se estruturando e se reunindo há alguns meses, com reduzida participação em comparação à participação no Consad, normal na retomada de um trabalho parado há tanto tempo. Curiosamente, as organizações mais estruturadas estão conseguindo deslocar representantes para os encontros mais do que as prefeituras, que estavam distantes desse espaço coletivo nos últimos anos. Sobre a coordenação exercida por uma universidade de fora do território, a Unesp de Presidente Prudente, E2 tem sua avaliação:

[...] ficou uma professora [coordenadora territorial] que é ótima, mas ela tem uma casa de veraneio há mais de 20 anos em Iguape; ela vem a passeio, conhece a Jureia e onde ela tem a casa. O assessor de inclusão produtiva é genro dela, mora em Botucatu, então ele vem raramente para cá e eu continuo trabalhando sozinha (...) a universidade que recebeu o recurso tem uma missão diferente da SDT e dos territórios. A universidade olha para os territórios com visão acadêmica, estão acostumados a trabalhar com pesquisa, extensão para eles é dentro da universidade. Não é extensão como nós aqui, no dia a dia, como assessoria técnica rural, por exemplo. Eles vão fazer um monte de pesquisa, um monte de publicação, não tem compromisso com o desenvolvimento.

Com o retorno do Humberto Oliveira à SDT, em 2015, E2 reforça o que E7 informou: os Nedet estão se adaptando à avaliação dos territórios no sentido de a universidade efetivamente apoiá-los, facilitando a comunicação, a mobilização de diferentes atores, dando suporte à gestão, à organização de encontros, além dos recursos financeiros para transporte e alimentação, conforme previsto no edital.

Questionada sobre a capacidade de o colegiado promover mudanças estruturais, E2 diz que, mesmo com maior participação da agricultura familiar e prefeituras mais estruturadas, as decisões sempre foram tomadas por consenso e não por maioria. Muitas propostas inovadoras saíram do colegiado, mas, conforme ele disse: “[...] *uma coisa é todo mundo pedir e consensuar aquilo; outra coisa é acontecer, ainda mais aqui no estado de São Paulo, que não tem interesse nenhum*”. Ele continua: “[...] *o colegiado não está parado, mas o trabalho não [está] a contento, como deveria ser. O que deslanchou foi porque nós, que já estávamos no território, continuamos o nosso trabalho. Mesmo eles falando ‘vocês não vão fazer mais isso’, a gente faz, nós estamos aqui*”. Essa articulação do território foi diretamente vinculada à maior presença do Estado na região:

[...] Antes eles [os agricultores] não queriam participar porque não entendiam, não tinham recurso para vir participar. Hoje não querem participar porque nós participamos e levamos muitos projetos. Hoje eles conseguiram construir a casinha deles, eles têm celular. Os programas estão mudando a cara do rural, as bases estão ocupadas com várias dessas coisas. O que era monocultura, que não dava trabalho, agora dá trabalho porque a horticultura produz outros produtos. Se ele quiser entregar no PAA [Programa de Aquisição de Alimentos] ele tem que diversificar, se não ele vai entregar só um pinguinho. Os filhos de agricultores capacitados para trabalhar na cooperativa fizeram curso pelo Pronatec e estão lá trabalhando ou na cooperativa. Disciplinou o agricultor com documentação, disciplinou a produção, disciplinou ele a comer. Agora o filho dele come o que ele produziu (E2).

No entanto, o entrevistado demonstra preocupação com a interrupção dessas políticas: “[...] *tudo está condicionado aos programas do governo. Eles [os agricultores] estão discutindo avançar para outros campos, porque, se der uma virada no governo e morrer esses programas... eles não podem morrer, eles têm que continuar*”.

6.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CAPÍTULO

Esse capítulo apresentou um panorama do território do Vale, explicitando especificidades que o tornam um caso emblemático: é uma região que dispõe de enorme potencial ambiental, abrindo portas para uma multiplicidade de atividades de geração de trabalho e renda, inclusive sustentáveis, mas atraindo diferentes interesses voltados ao seu uso; nele estão presentes uma peculiar gama de grupos sociais, muitos historicamente excluídos, o

que explica a presença de diferentes setores públicos, assim como representa a esses setores um enorme desafio de articulação e coordenação.

Essa identificação de muito potencial e presença de muitos e diversos interesses faz do vale uma intensa área de conflitos, cuja lógica nem sempre é levada em conta nas estratégias de implementação de uma política.

O cenário de fragilidade econômica dos municípios e consequente dependências de repasses federais limitou a capacidade municipal de articulação territorial, assim como as diferenças político-partidárias se mostraram um importante desafio local, que da mesma forma impactou nas políticas para a região.

A soma dessas características e fatores impõem aos movimentos sociais da região uma intensa atividade de mobilização e pressão, muitas deles desarticuladas. Impõem ao Estado uma revisão de sua forma de atuação setorializada e também desarticulada. E, numa análise mais estrutural, tenciona o Estado a se posicionar frente a interesses conflitantes e muitas vezes excludentes como, por exemplo, o da especulação imobiliária e a regularização fundiária; o das mineradoras e os voltados ao turismo de base comunitária; ou mesmo os de geração hidroelétricas e a titularidade de territórios quilombolas.

O sétimo capítulo, a seguir, apresenta uma análise do Programa Territórios da Cidadania e de sua implementação no Vale do Ribeira a partir de grandes temas.

CAPÍTULO 7

FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA

Partindo do entendimento de que o Programa Territórios da Cidadania é um sistema de governança de multinível no contexto federativo brasileiro e frente ao conjunto de questões que se mostraram relevantes no estudo do programa, decidiu-se pela criação de categorias para ordenar a análise de seu complexo desenho e implementação.

7.1 TERRITÓRIO: UMA NOVA UNIDADE DE INTERVENÇÃO

A lógica territorial é um desafio para o poder público em pelo menos quatro pontos: burocrático, federativo, político-partidário e controle social. Trabalhar com território, e não unidades federativas, tenciona a burocracia setorializada baseada em nossa cultura política, fortemente ancorada na compartimentalização de responsabilidades e nas unidades federativas como *locus* de implementação.

Pensar intervenções públicas para o desenvolvimento multidimensional de um território como um todo e a partir de identidades específicas é novidade, o que demanda um pensamento mais global, integralizante e relacional de entendimento dos problemas e identificação das potencialidades. No entanto, o Estado brasileiro é estruturado em diferentes níveis, cada um com suas responsabilidades setorializadas⁶³ e, internamente a cada um, sua ação é compartimentada nos diferentes ministérios, secretarias. Assim, a formação prática das equipes de gestão pública acaba por proporcionar pouca, ou nenhuma, experiência de ação mais integrada – e mesmo a academia oferece quase exclusivamente treinamento técnico específico e temático. Iniciativas intersetoriais e transversais acabam se deparando com esse funcionamento da máquina estatal, que, em muitos casos, soma-se ao desafio político de integrar governos de diferentes tendências. E8 comentou, por exemplo, que após participar do PTC, alguns governos estaduais, como o da Bahia, incorporaram a proposta de território de identidade à estratégia de intervenção de sua gestão, mas essa lógica ainda se mantém um desafio federativo.

Uma outra questão é que, frente à não institucionalização dos territórios (desafio que é debatido mais adiante), sua delimitação se diferencia da de vários outros desenhos territoriais, ou regionalizações, adotados por diferentes políticas e ministérios. O desenho de cada um, como definido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), não é a unidade de intervenção das políticas incluídas na matriz de ações⁶⁴, conforme afirmam E3 e E7, o que

⁶³ Com poucas exceções, como o Sistema Único de Saúde (SUS), que envolve participação ativa dos três entes federativos.

⁶⁴ Talvez somente ações do MDA sobre os Territórios Rurais tenham utilizado exatamente o desenho do

demandou esforço dos ministérios para se adequarem à espacialização do programa. Mesmo relatando a partir do local, E2 reforçou que a coexistência de diferentes territorializações sobre o Vale do Ribeira-SP mostrou-se um desafio de coordenação pelo colegiado.

Frente à delimitação específica do território, um ministério, ao decidir incluir ações no PTC, tem dentre suas opções: incorporar totalmente o território como unidade de implementação (caso que não foi relatado); ou adequar a lógica inicial de suas políticas para acompanhar a implementação especificamente nos Territórios da Cidadania, inclusive com possível participação das instâncias criadas pelo programa. Essa adequação passa por territorializar ou não as metas com as quais o ministério se comprometeu⁶⁵. Uma ação que foi territorializada possui uma lista dos territórios que irá contemplar e qual a meta para cada um, podendo a construção desta lista passar ou não pela consulta aos colegiados, mas sempre acordada com a Casa Civil.

Já participar do PTC com ações, mas não territorializá-las, ao contrário, significa um compromisso de priorizar os territórios, sem, contudo, definir metas específicas a cada um nem utilizá-lo como unidade de monitoramento e análise. Por exemplo, se o Ministério da Cultura planejou, em 2013, equipar 50 cinemas da ação “Cine Mais Cultura” em todo o país (com recursos já previstos no Plano Plurianual – PPA), ele pode se comprometer a implantar 30 deles em Territórios da Cidadania (logo, $\frac{3}{5}$ dos recursos totais da ação serão classificados como do PTC). Porém, o desenho da ação, a decisão de implantação, as estratégias de monitoramento e a avaliação dos resultados serão decisões do Ministério da Cultura, o que pode significar inclusive que os dados finais sejam apresentados sobre o conjunto de 50 e não de 30 cines nos Territórios da Cidadania.

Para ilustrar uma ação não territorializada, segue abaixo detalhamento da ação 1 “Cine Mais Cultura” do eixo “Cidadania e Direitos” da Matriz 2013 do PTC, conforme publicado no *site* do programa – destaque para a linha “Papel do colegiado na definição da prioridade” e para a coluna “Meta não territorializada”.

programa.

⁶⁵ Como não foram localizados os detalhamentos das ações para as matrizes de 2008, 2009 e 2010, não foi possível trazer o dado exato de quantas ações do programa foram territorializadas ou não, e de quais ministérios.

Quadro 8 - Ação 1 Cine Mais Cultura – Matriz 2013

1 - Cine Mais Cultura		
Descrição		
Equipar espaços dedicados ao público com projetor digital, sistema de som, tela e DVD player, levar conteúdo audiovisual brasileiro (catálogo da Programadora Brasil) e capacitar agentes culturais em oficinas de capacitação cineclubista realizadas pelo Conselho Nacional de Cineclubes Brasileiros.		
Órgão Executor:		
Min. da Cultura - MinC / Secretaria de Audiovisual - SAV		
Forma de implementação:		
Cessão de uso dos equipamentos para as Casas Rurais Digitais.		
Procedimentos e critérios para a definição da prioridade:		
Casas Rurais Digitais.		
Grupo da Ação:		
Execução da ação prioriza o atendimento dos Territórios da Cidadania, podendo envolver a discussão com os colegiados territoriais.		
Eixo da Ação:		
Cidadania e Direitos		
Papel do colegiado na definição da prioridade:		
Consultivo. Sugerir a instalação e o local de Casas Rurais Digitais.		
Responsável:		
Francisco César Filho (xiquino2@uol.com.br) - Secretaria de Audiovisual - SAV		
Meta Territorializada:	Meta ainda não Territorializada:	Meta Total:
0 Cines Instalados	30 Cines Instalados	30 Cines Instalados
Valor Territorializado:	Valor ainda não Territorializado:	Valor Total:
R\$ 0,00	R\$ 450.000,00	R\$ 450.000,00

Fonte: *site* do programa⁶⁶

⁶⁶ Disponível em:

<

No nível estadual, E7 explica a coexistência de diversas territorializações no estado de São Paulo, tanto de políticas federais (por exemplo, as das Áreas de Proteção Ambiental e dos Comitês de Bacias Hidrográficas do Ministério do Meio Ambiente, das Regiões Integradas de Desenvolvimento do Ministério da Integração Nacional ou a categorização do Ministério do Turismo) como de políticas estaduais (as Regiões de Governo). Ele afirma que isso dificulta a integração das ações, tendo se apresentado como efetivamente uma dificuldade nas negociações para que o governo paulista participasse do Comitê de Articulação Estadual (CAE) e contribuísse para a articulação das políticas. E3 reforça a diferença de envolvimento dos órgãos federais em comparação com o governo estadual de São Paulo

[...] A gente pode simplesmente dizer que a gente vai fazer em determinado lugares o que é competência da União. Só que algumas coisas que não são da competência da União, são competência dos municípios e do estado. Aquilo que é competência do estado, o estado não participa.

Já no nível local, o impacto de não definir metas a cada um recai sobre o controle social, uma vez que: (1) o colegiado não possui um canal institucionalizado via PTC que o conecte com os ministérios para argumentar pela priorização de seu território e para debater o volume de recursos e definição de metas; (2) em sendo realizada no território, a ação não possui meta pela qual o colegiado possa controlar e pressionar por seu cumprimento; e (3) em havendo interesse sobre o controle da ação, o colegiado precisaria acompanhar seu cumprimento de modo geral, atividade a ser somada em um colegiado que já teria as ações nele territorializadas.

Dessa forma, ao levar a lógica territorial para as ações públicas, após a formulação/aprovação de seus recursos e durante sua implementação, o programa tem dificuldades para fortalecer sua proposta de intervenção integrada, ao mesmo tempo em que coloca entraves para a participação e o controle sociais. A autonomia dos órgãos públicos e entes federativos na definição de sua organização espacial também se apresenta como desafio para a coordenação e a integração de políticas.

7.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO: FRAGILIDADE DESDE A ORIGEM

Criado por um decreto presidencial, o Programa Territórios da Cidadania pode a qualquer momento ser desfeito. Não realiza diretamente qualquer política, tampouco possui recurso previsto para suas atividades. Além disso, o PTC não atribui qualquer obrigação institucional de participação a nenhum ente federativo ou órgão e ministério do qual depende

para ser realizado. A matriz de ações sobre a qual opera precisa ser pactuada anualmente com cada órgão participante, que pode internamente decidir por não priorizar os territórios, a depender da conjuntura em que implementa as ações. O controle da execução e territorialização das ações só pode ser comprovado pela equipe do programa por intermediação de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público. Em última instância, somente o território pode verificar sua realização.

Frente a essa fragilidade institucional, qual seria então a força motriz do programa? Em entrevista, E3, à época membro da Casa Civil, afirmou que o PTC era um programa prioritário para o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e não o foi para a presidente Dilma Rousseff, quando esta assumiu seu primeiro mandato, o que justifica sua paralisação a partir de 2011. E7, da delegacia estadual do MDA desde 2012, explica a retomada do Territórios da Cidadania após 2013 pela pressão social e de técnicos do governo, principalmente do ministério, que sempre estiveram fortemente ligados à formulação e implantação do programa. E2 diz que a origem partidária do PTC afastou prefeituras e representantes da sociedade civil do Consad no Vale do Ribeira-SP.

O cenário desenhado pelos entrevistados aponta para a importância da dinâmica política na implementação do programa. Uma dinâmica instável, passível de ser reorientada a cada dois anos com a mudança do chefe do executivo (municipal, estadual e federal) e influenciada pelos conflitos partidários.

Essas avaliações somam-se ao conjunto dos diferentes relatos acerca da implantação do PTC em outros territórios, o que aponta para a capacidade deliberativa de diferentes atores de diversos níveis de gestão sobre sua execução e permite identificar o grau de informalidade no qual o Territórios da Cidadania se propõe operar, o que tem se mostrado um grande desafio.

Para um programa que se propõe a enfrentar a pobreza nas regiões mais preocupantes, via desenvolvimento integrado, a partir de um desenho complexo que envolve a participação de diversos níveis de gestão, baseado em uma lógica desafiadora como a territorial, essa dependência política e fragilidade institucional enfraqueceram a capacidade de coordenação do governo federal, uma coordenação fortemente demandada na implementação e execução.

Uma outra instância institucionalmente frágil é o colegiado. No caso do Vale do Ribeira-SP, fora instalado inicialmente no Consad, que, apesar do nome, não era um conselho e sim uma associação. Como tal, poderia receber recursos diretos da União, mas esse não é o modelo do Territórios da Cidadania, que prevê repasses aos entes conforme a política. Diga-se, repasses cujos montantes eram inversamente proporcionais à burocracia demandada para acioná-lo, conforme apontam E2 e E7. Da mesma forma, a burocracia exigida para a

regularização das atividades do Consad não foi devidamente cumprida, o que levou à paralisação de seu funcionamento em 2011 e a um processo de encerramento que se arrasta até o momento. Dentre as explicações, pode-se apontar a falta de capacitação em gestão e de recursos para a contratação de uma equipe voltada para o funcionamento do colegiado – lembramos que pelo PTC fora previsto o pagamento de somente um funcionário, no caso do Vale, uma articuladora territorial do local que acumulava funções como mobilização, comunicação, articulação política e representação. Na região, esse pagamento ainda era intermitente, pois a contratação passou por várias outras organizações, que não o próprio Consad. A paralisação das reuniões e a precarização do trabalho de articulação impactou diretamente as atividades prioritárias do Consad – a mobilização social, a articulação política e o controle social sobre o programa.

A solução recente foi não retomar o Consad e, sim, criar uma nova instância, o Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter), como conselho não institucionalizado e focado no desenvolvimento territorial mais integrado, articulando várias políticas de diversas instâncias federais. Os recursos financeiros para os encontros e o suporte à gestão estão sendo fornecidos pelo MDA, em sua iniciativa de retomada do PTC. E9 explica que isso possibilitou uma importante liberdade de organização, de modo a ajustar-se a oferta e demanda locais por equipe, trabalho e articulação, inclusive com outras políticas. Reduziu também a demanda (e preocupação) com a burocracia. Por outro lado, ainda depende do comprometimento de prefeituras com as políticas articuladas e trazidas pelo colegiado. No caso de uma associação que demanda equipamento via Pronaf ainda precisa articular a prefeitura (normalmente onde está sediada) para receber os recursos e permitir o seu uso conforme o projeto aprovado.

Como exemplo de desafio institucional para o colegiado, foi apresentado durante a primeira reunião da Câmara Temática de Regularização Fundiária (CTRF) do Codeter do Vale do Ribeira-SP o caso de equipamentos do Pronaf parados em uma prefeitura, pleiteados para uso de uma cooperativa. Dado que esses equipamentos precisam ser repassados para outro município, e não diretamente à organização social demandante, o município onde a cooperativa está sediada foi sensibilizado e fará a intermediação do pedido junto ao MDA. Outra situação de articulação que ainda passa pelo município (como ente federativo mais local e acessível ao público do território) é a atual articulação para a criação de um consórcio entre prefeituras para que organizações nelas sediadas possam compartilhar um técnico de inspeção sanitária para obter o selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF). No entanto, o colegiado enfrenta dificuldades para mobilizar todas as prefeituras necessárias para englobar as organizações de agricultura familiar interessadas. A sugestão debatida foi a criação de um consórcio com os municípios

interessados, mobilizando os demais em oportunidades futuras. Por fim, outro caso de desafio de institucionalização presente no colegiado é a situação atual de alguns técnicos de assessoria rural do Vale do Ribeira. O projeto apresentado para assistência na área de agroecologia precisou ser apresentado por uma instituição – que é mais pontuada na licitação conforme a experiência na área e pela presença de técnicos locais na equipe. Para aumentar as chances de ter um projeto aprovado, os técnicos da região se uniram a essa instituição, que demitiu os formuladores locais do projeto logo após a sua aprovação, vinculando a permanência de outros técnicos à aceitação de situações precárias de trabalho.

Essas situações demonstram alguns dos desafios pelos quais passam o colegiado não institucionalizado, e apontam para mudanças e adaptações nas relações entre entes e organizações locais que possam minimizá-los e, assim, fortalecer a representação social e autonomia dessa importante instância.

7.3 FEDERALISMO: TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, UM PROGRAMA *TOP-DOWN*

A centralidade do governo federal na formulação e implantação do Programa Territórios da Cidadania se apresenta em sua história e desenho. Foram identificadas dentre as principais expressões dessa centralidade: (1) a iniciativa que partiu da vontade pessoal do presidente Lula; (2) o desenho formulado pelo MDA; (3) o papel de articulação ministerial para a construção da matriz de ações, basicamente exercido pela Casa Civil nos primeiros anos do programa; e (4) a apresentação dessa matriz, pronta, aos colegiados, que, no caso do Vale do Ribeira-SP, não exerceram um papel deliberativo ou consultivo nem tiveram os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável considerados na construção da “cesta” de ações do programa, diferentemente do previsto em seu desenho. Mesmo a participação do governo de São Paulo, possível no Comitê de Articulação Estadual, resume-se a incorporar os objetivos e as estratégias prontas do governo federal. E7, por exemplo, citou que uma demanda pela construção de uma escola técnica rural em um dos territórios do estado de São Paulo passa pela análise do acesso do público a ela, ou seja, pela possibilidade de construção de rodovias. O tema poderia ser articulado entre os governos federal e estadual, se este participasse do Comitê de Articulação do programa.

Em sua análise sobre as relações federativas no Brasil, Marta Arretche (2012) aponta para a importância de evitar generalizações de avaliação diferenciando as dimensões da centralização/descentralização, como as de distribuição de autoridade decisória (*policy decision making*) e de competências (*policy making*), por exemplo. E completa apresentando uma

importante distinção conceitual a ser considerada:

[...] a descentralização política, relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo; a descentralização fiscal, relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado; descentralização de competências, relativa à responsabilidade de execução de políticas públicas (ARRETCHE, 2012, p. 147).

As dimensões apresentadas pela autora, que ela afirma serem comumente utilizadas pela literatura, apoiam a análise sobre o caráter do PTC. No caso do programa, a autoridade decisória está concentrada no governo federal, especificamente na Casa Civil, como articuladora interministerial, e na Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), responsável ainda pelo desenho e suas alterações, monitoramento e avaliação. Os outros ministérios detêm o poder de decidir se participam, quais ações incluirão e se consultarão o colegiado no processo de territorialização – E8 afirma que cerca de 5% das ações previam consulta aos colegiados no processo decisório. Quanto ao *policy-making*, as competências, ainda que distribuídas entre os ministérios, estão nas diversas instâncias do governo federal. A discricionariedade dos entes estaduais diz respeito à cooperação ou não dentro do desenho do programa, uma vez que não há obrigatoriedade federal no sentido de participar. Já a participação dos colegiados é variável, a depender de cada política levada pelos ministérios, não determinada pela estrutura do PTC. A única ação identificada como descentralizada nos âmbitos político e fiscal é o Proinf, que destina recursos do MDA para o apoio a projetos de infraestrutura da agricultura familiar e de assentados da reforma agrária.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, até o presente momento, o Territórios da Cidadania é um programa não coercitivo, na medida em que não há obrigação de participação dos entes federativos (caracterizando uma descentralização de coordenação interna ao governo federal), porém *top-down* (frente à relação do governo federal com os outros entes federativos), haja vista que as decisões e competências concentram-se na esfera federal, competindo aos governos locais e às instâncias territoriais cooperar, ou ser meramente informados.

7.4 RELAÇÕES INTRAGOVERNAMENTAIS: O DESAFIO DA DISPUTA POLÍTICO-PARTIDÁRIA

Para além da predominância de relações verticais entre os entes federativos, como discutido anteriormente, um outro aspeto governamental se apresentou importante durante o

estudo do PTC: as relações dentro de um mesmo nível de governo.

Sobre o governo federal, é importante pontuar que seus atores estão longe de formar um bloco único. Esse nível reúne diferentes tendências dentro de um mesmo partido, diferentes partidos membros da coalizão governamental e a oposição que, fruto de diversas estratégias políticas que não cabem aqui serem discutidas, ocupa espaços dentro da gestão federal. À questão político-partidária soma-se ainda a diferenciação de estratégias de administração da coisa pública. Articular um programa interministerial que não tem obrigatoriedade legal como o PTC exige força e coordenação política, além de autoridade institucional, que somente alguns órgãos possuem, como os ministérios do Planejamento e da Integração Nacional e a Casa Civil.

Esse nível de governo também não é horizontal, como demonstrou este estudo. A Casa Civil da Presidência da República tem, dentre suas competências, “[...] assistir, direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo”⁶⁷. Na articulação de ações prioritárias da Presidência, o órgão assume posição fundamental nas relações intragovernamentais do poder federal, motivo pelo qual, como apontou E8, o PTC “precisou” envolvê-la. Além disso, mesmo sendo a SDT protagonista do programa, “[...] nenhuma secretaria intraministerial mobiliza ministérios”.

Essa diversidade no governo federal fez do PTC um programa com coordenação dispersa, descentralizada internamente, enfraquecendo-o frente a todas as outras prioridades dos ministérios.

No nível local, a diferenciação entre as cidades mostrou-se menos institucionalizada, porém presente. No Vale do Ribeira-SP os poderes municipais dispõem de diferentes capacidades para desempenhar suas funções. A cidade de Registro assume posição central na região não somente pela maior conexão entre acessos a outras cidades, mas também por dispor de maior quadro de funcionários, sofrendo menor impacto quando precisa deslocá-los para novas ações do governo federal, além de possuir espaços físicos melhor preparados para reuniões e mesmo dispor de mais recursos para eventuais apoios que essa articulação demande. Ao apresentar-se também como a cidade mais ocupada e com maior participação do setor do comércio, dentre outros motivos⁶⁸, Registro concentrou várias organizações sociais e sedes de

⁶⁷ Site oficial da Casa Civil. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/competencias>>. Acessado em: 29 jan. 2016.

⁶⁸ Por exemplo, ter eleito como prefeita Sandra Kennedy, liderança do Consad e representante da organização local Idesc.

cooperativas. Por um lado, esse perfil a levou a desempenhar um importante papel de mobilizadora, por outro, acabou por concentrar recursos e organizações, inclusive no colegiado, o que desequilibra a representação pública e social. Dados de projetos aprovados pelo Pronaf apontam que mais de 80% dos recursos são direcionados ao município. A sede da cooperativa Família do Vale, em Registro, é frequentemente utilizada para a realização de reuniões, porém, de difícil acesso para o Alto Vale (norte e noroeste do Vale do Ribeira paulista) e considerado distante do litoral, o que reduz a participação dos municípios das duas regiões.

7.5 SOCIEDADE: TEORIA E PRÁTICA DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

As limitações acerca da participação social já foram apontadas anteriormente, mas é válido refletir mais pausadamente sobre o tema. Já foi dito que ao colegiado não foram delegadas autoridades deliberativas, e mesmo seu caráter consultivo não foi explorado pelas instâncias federais. No único vídeo institucional do Programa localizado (MDA, sem data), não há nenhuma menção aos colegiados e aos plenos de desenvolvimento territorial elaborados coletivamente.

Por outro lado, como afirma E8, há um forte potencial para o controle social na execução das mais de cem ações incluídas no PTC. Mesmo com algumas delas não territorializadas (ou seja, sem metas definidas em cada território), o que dificulta o controle por parte de cada colegiado, essa não era a situação da maioria. Tendo esses números em mãos, o colegiado ficaria mais empoderado para acompanhar a execução e pressionar o cumprimento das metas.

No entanto, mesmo essa atividade é limitada por outros fatores. Entender o funcionamento da máquina estatal e os procedimentos de fiscalização não é tarefa simples, uma vez que é preciso identificar quais informações são relevantes, se e de que maneira estão acessíveis e como tratá-las para gerar conhecimento. Ao mesmo tempo, demanda certa rotina administrativa e de gestão periódica dessas informações. Desempenhar essas atividades requer dedicação e conhecimentos nem sempre disponíveis no colegiado. Por outro lado, informações importantes relacionadas ao programa (como documentos oficiais, histórico de matrizes, relatórios de execução e registros de reuniões) não estão disponíveis em sua totalidade, nem fisicamente nem digitalmente, ao menos no período de realização desta pesquisa. E8 afirmou que quando retornou para a SDT, em 2015, não localizou diversos deles, que por sinal E3 afirmou estarem na secretaria no período em que esteve envolvido no PTC, na Casa Civil. E6 explicou que, pela falta de recursos destinados ao programa, durante o primeiro mandato de Dilma, a SDT não pôde dedicar um técnico para a publicização de dados na internet, nem no

site do MDA nem no que foi construído exclusivamente para o PTC (paralisado desde 2013).

O registro e o acesso a dados estão entre os primeiros passos para que o controle da utilização dos recursos seja realizado pela sociedade. No caso específico dos documentos pesquisados, diversos funcionários da SDT contatados não souberam informar se estavam arquivados e não foram localizados ou se não os tinham mais com a secretaria. Essa situação indica que é preciso garantir o arquivo e o acesso às informações públicas para além da gestão atualmente à frente dos órgãos estatais. Sem isso, a participação, o controle e a transparência social sobre o Estado são quase inviabilizadas. E esses são elementos fundamentais, juntamente como envolvimento da pluralidade de atores presentes no território, para o desenvolvimento territorial, a estratégia escolhida no programa que, no entanto, foram deixados de lado.

7.6 IMPLEMENTAÇÃO: O PROGRAMA, UM FANTASMA NO TERRITÓRIO?

Uma das primeiras perguntas acerca do programa no Vale do Ribeira paulista girou em torno de ter ou não acontecido neste território. Algumas pesquisas acadêmicas mais gerais sobre sua execução na região partem do princípio que sim, e a investigação mais aprofundada realizada por Silva (2015), aponta para a sua não implementação. Em paralelo a esse levantamento bibliográfico, em algumas entrevistas, representantes de grupos sociais do Vale (pescadores, quilombolas e agricultores) disseram saber que o Vale é um Território da Cidadania, chegaram a participar pontualmente de algumas reuniões do Consad, mas não souberam informar quais as implicações dessa “categoria”, se o programa ainda estava sendo executado e quais resultados poderiam ser relacionados a ele.

Esse mapeamento inicial gerou uma das motivações dessa pesquisa: o Programa Territórios da Cidadania aconteceu no Vale do Ribeira paulista? Se sim, por que alguns grupos da região, alguns com forte participação política, o desconhecem? A partir das entrevistas e da análise do desenho do PTC, chegou-se à resposta: o programa foi implementado no Vale do Ribeira sim, com diferenças em relação ao desenho inicial e variações em relação a outros Territórios da Cidadania frente à conjuntura local.

Sobre a conjuntura do Vale, a dúvida quanto à sua realização pode ser justificada por dois fatos importantes: o colegiado territorial do PTC foi “instalado” na estrutura do Consad, até 2008 espaço de participação social das políticas de segurança alimentar (do MDS), das ações da Agenda 21 (do MMA) e de debates sobre o Pronat e Proinf (do MDA). Essa coexistência de diferentes políticas em um espaço cujo início foi relacionado ao MDS explica em parte as dúvidas quanto às suas atribuições. No entanto, essa origem levou ao Consad, inicialmente

quase que com exclusividade, agricultores familiares, público mais interessado no tema da segurança alimentar e nas ações do MDA. Mesmo com posterior mobilização de outros grupos, tanto sob iniciativa da Agenda 21, entre as quais as ações do Pronat não vinculadas ao crédito do Proinf, como a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, a presença da agricultura familiar sempre foi majoritária, o que completa o cenário de afastamento de outros grupos do território.

Estruturalmente, a complexidade do desenho, e sua própria participação de muitos e diferentes atores, não facilita a identificação de suas ações no território. Importante lembrar, também, que o programa estimulou a chegada de políticas já existentes, cuja origem se vinculava ao ministério executor, dificultando o reconhecimento para a população não participante do colegiado, e mesmo dentro dele, frente à falta de retorno do governo federal sobre as ações de monitoramento e avaliação e a dificuldade de controle social. Outra característica das ações incluídas na matriz do programa é a execução por parte dos entes federativos, que aparentemente não estavam comprometidos em divulgar a relação da ação com o PTC. Com isso, para a população em geral essas ações podem parecer iniciativa isolada do ente executor. Esses dois fatores, a conjuntura local e o desenho do programa, explicam os vultuosos recursos destinados ao Vale do Ribeira paulista sem que representantes de grupos sociais os tenham identificado como vinculados ao Territórios da Cidadania.

É de se compreender que as pessoas, mesmo vinculadas a administração pública, sua ou a pesquisa, ou a alguma bandeira/demanda/articulação política, desconheça várias ações públicas em curso, de outras áreas por exemplo. Nem todas elas são publicizadas, poucas são objeto de propagandas, e seu número e diversidade é alto. Algumas políticas se concretizam lentamente e outras objetivam atingir públicos específicos, por exemplo. Nesse sentido, o desconhecimento acerca do Programa Territórios da Cidadania não se diferenciaria do desconhecimento sobre tantas outras iniciativas da área de políticas públicas.

O que chama a atenção em seu caso, especificamente, é o quase total desconhecimento de qualquer ação vinculada a ele por parte de lideranças sociais, inclusive que em algum momento foram acionadas para participar do colegiado territorial. Mesmo para a equipe executora do programa, as suas ações são informadas como realizadas sem que se tenha identificado, nesta pesquisa, iniciativas de comprovação junto a órgãos de controle orçamentário. Em última instância, somente gestores públicos e a população local podem comprovar que todo o recurso informado foi executado, o que demonstra um importante “buraco” no controle social do PTC.

Desta forma, argumenta-se que o PTC não seja somente invisível para a maioria da população, ele é um “ente” que, sabidamente para diversas lideranças, paira na região (daí o termo fantasma) sem que possam “materializá-lo”, “defini-lo”.

CONCLUSÃO

Retomando...

A presente pesquisa teve origem na relevância em entender o Programa Territórios da Cidadania, identificado como inovador por articular uma ampla gama de atores, de diferentes níveis de governo e sociedade civil, englobando uma série de ações públicas de diversos setores, de modo que sua totalidade interviesse nas multidensões da pobreza, que se encontra nos patamares mais extremos do Brasil, reduzindo-a pelo desenvolvimento territorial. E mais, compreender em profundidade as inspirações e os objetivos que orientaram sua formulação, e sob quais conjunturas político-administrativas sua implementação ocorreu no Território Vale do Ribeira-SP, procurando responder à pergunta: “por que, após oito anos de existência do PTC, a região continua entre as mais pobres do país?” Com isso, procurou-se contribuir com o debate sobre as recentes e inovadoras estratégias de ação pública no enfrentamento de um dos problemas mais graves do cenário brasileiro, a pobreza. Daí decorre o percurso desta dissertação.

Essa dissertação foi dividida em sete capítulos, excluindo essa conclusão. O primeiro, (“Introdução”) apresentou a motivação para realização da pesquisa, o caminho percorrido para a definição do programa, do caso analisado e das perguntas que embasaram sua realização, assim como as escolhas metodológicas realizadas.

No capítulo dois (“Referencial teórico-metodológico”), foi discutida a abordagem de *Multi-level Governance* e como ela contribui para a análise do Programa Territórios da Cidadania, entendendo-o como um caso de MLG. Em seguida há um debate acerca das relações intergovernamentais estabelecidas sob o federalismo brasileiro, uma vez que orientam fortemente as estabelecidas no arranjo do programa. Os referenciais teóricos relacionados ao conteúdo do programa, pobreza e desenvolvimento, serão debatidos nos capítulos seguintes.

O terceiro capítulo, (“Pobreza: Um cenário a enfrentar”) apresentou o cenário brasileiro do problema da pobreza à época de criação do programa, passando pela mudança histórica no entendimento acerca de seu conceito até chegarmos na construção do conceito de pobreza multidimensional.

O capítulo 4 (“Desenvolvimento como estratégia de enfrentamento”) trouxe reflexões acerca dos marcos teóricos da estratégia que o poder público adotou para enfrentar a pobreza, tida como objeto de ação do Estado. Inicialmente há uma apresentação das teorias econômicas que sustentaram diferentes entendimentos acerca de desenvolvimento, a mudança de paradigma trazida pelo conceito de desenvolvimento multidimensional e o recém movimento de adjetivação excessiva pelo qual passam conceitos de desenvolvimento focados no local – e em

especial o entendimento de território no qual se baseia o conceito de desenvolvimento territorial utilizado nessa pesquisa.

Apresentada a estratégia do governo, o quinto capítulo (“O Programa Territórios da Cidadania”) se iniciou com um rápido resgate de políticas de desenvolvimento públicas relacionadas ao desenvolvimento rural e territorial que antecederam a criação do programa. Em seguida, apresentou seu desenho, posicionando em sua estrutura os atores envolvidos e as relações previstas para sua formulação e implementação. Por fim, o capítulo versou sobre o histórico do PTC.

O caso de implementação escolhido para a realização dessa pesquisa, o Vale do Ribeira paulista, foi caracterizado no sexto capítulo (“O Território Vale do Ribeira-SP”), seguido de uma apresentação do histórico de implementação do programa na região.

Por fim, no capítulo 7 (“Formulação, implementação e governança”) foi realizada análise do programa a partir de temas norteadores: território, institucionalização, federalismo, relações intragovernamentais, sociedade civil, e implementação.

A conjuntura política não formou um tema à parte, mas os relatos da história do Territórios da Cidadania e sua implementação no Vale indicaram que ela foi capaz de dificultar sua execução. A troca na presidência, em 2011, tirou o caráter prioritário do programa, deslocando recursos e equipe, principalmente da Casa Civil, responsáveis pela sua execução e coordenação. Isso exemplifica o que Spink e Nina (2009) afirmam sobre os atores públicos, que são capazes de “abrir portas e construir pontes entre o ambiente institucional, o setor público e o dia-a-dia da comunidade e da vida em coletividade” (SPINK e BEST, 2009, p. 2, tradução nossa). Mostrou também que esses atores são capazes, da mesma forma, de fechar portas a depender de seus interesses. Ainda em 2011, no mesmo ano, após uma série de denúncias de corrupção relacionadas a convênios entre o poder público e as organizações sociais paralisou repasses e levou à criação de novas regras. No Vale do Ribeira-SP, disputas partidárias se acirraram nas eleições de 2010, esvaziando ainda mais o Consad, que era identificado por vários grupos sociais como o espaço do Partido dos Trabalhadores, focado na agricultura familiar. Outro motivo político para o esvaziamento do colegiado foi a saída de algumas lideranças para a composição de governos. A soma desses fatores influenciou fortemente a paralisação do PTC no nível federal e a desmobilização social no nível territorial. Impactou ainda as ações de controle social, dado que diversos documentos e informações territoriais e referentes aos territórios e ao programa não foram localizados, constatação feita quando da mudança de equipe da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA.

Concluindo...

Mudar uma situação de pobreza e desigualdade tão enraizada no país é mudar as estruturas de poder, de cognição, fomentando um protagonismo inédito, desafiador até para quem o demanda. E isso tudo acontecendo enquanto “o trem anda”, enquanto outros grupos sociais, muitos deles fartos de recursos financeiros e técnicos, pressionam por seus projetos de desenvolvimento.

Localmente, frente aos grandes desafios que enfrentou e aos poucos anos de efetiva execução – de 2008 a 2010 – pode-se afirmar que o Programa Territórios da Cidadania não foi implementado no Vale do Ribeira. O colegiado no território não teve tempo de se reestruturar para desenvolver melhor as novas ações que o PTC demandava e “permitia”. Questões político-partidárias importantes no nível estadual não foram superadas e atrapalharam a coordenação das ações. Grupos sociais importantes da região (não somente movimentos sociais, mas também o empresariado e a academia, por exemplo), não tinham conhecimento de sua presença, não participaram do colegiado nem receberam um retorno avaliativo da equipe executora. O programa mostrou-se a expressão da ação pública como colocada por Dreze e Sen (1990) “*By public action we mean not merely the activities of the state, but also social actions taken by members of the public - both ‘collaborative’ (through civic cooperation) and ‘adversarial’ (through social criticism and political opposition) [...]*” (DREZE, SEM, 1990, p. vii) que, perpassada pela heterogeneidade dos diferentes grupos de interesse, demanda a “pluralidade de níveis, de complementariedades, trocas e conflitos” como bem apontam Pink e Best (2009).

De forma geral, o arranjo de coordenação e governança do Programa Territórios da Cidadania fracassou por não ter elaborado soluções qualificadas frente aos desafios da estrutura federalista brasileira, da política partidária, da setorialização das ações públicas, e mesmo frente às contingências e especificidades do território.

Tais variáveis demonstram que não havia instrumentos político-administrativos de coordenação para executar o programa conforme planejado, de modo que ele foi frágil e pouco operante, refletindo pequena mudança e promoção do desenvolvimento nas áreas sobre as quais se propôs a atuar, como o Vale do Ribeira-SP. A frágil institucionalização da participação e do controle social, e mesmo o envolvimento de apenas alguns grupos sociais, principalmente agricultura familiar, e exclusão, por exemplo, de representantes do segundo setor o distanciou da metodologia de desenvolvimento territorial.

Não se pode negar o importante mérito de procurar, de forma inédita, integrar ações públicas, realizadas por diferentes entes federativos, com a participação e o controle sociais.

Também ousou intervir em mais de uma centena de territórios espalhados por todo o Brasil, com identidades e dinâmicas extremamente diferentes, ao mesmo tempo em que procurou respeitar toda essa diversidade, prevendo uma “adaptação” da matriz original às demandas locais alinhada às estratégias de desenvolvimento construídas coletivamente nos colegiados. Essas iniciativas indicam o entendimento de que políticas setorializadas e universais, mesmo trazendo melhoria nas condições de vida, possuem seus limites, demandando do Estado a reflexão sobre novos arranjos, desenhos e lógicas inovadoras.

Mobilizar mais de duas dezenas de ministérios, muitos sob coordenação de outros partidos, e conseguir que incorporassem uma estratégia diferente das que vinham sendo utilizadas em suas políticas, foi uma grande conquista do Governo Lula. Assim como foi uma conquista das organizações sociais a retomada do PTC durante o Governo Dilma. O interesse recente de retomada do programa, reorganizando sua amplitude tanto territorialmente como em relação aos ministérios envolvidos e reinserindo a participação social, agora como um dos pontos prioritários, demonstra que a equipe que propôs o Territórios da Cidadania em 2008, e que agora voltou ao MDA, se debruçou avaliativamente sobre seus resultados e chegou à conclusão que, mesmo frente a algumas mudanças, o desenvolvimento territorial integrado será ainda uma importante aposta para o enfrentamento da pobreza no meio rural.

No entanto, toda sua complexidade, o tamanho do problema a enfrentar, e a estratégia territorial de desenvolvimento cobraram um alto custo de coordenação, que não se realizou na proposta de centralização no governo federal com descentralização interna de coordenação.

Com a mudança na presidência em 2011, o programa não pôde apresentar resultados que justificassem argumentos por sua continuação, de modo que foi paralisado, perdeu seu *status* de prioridade e os recursos antes nele investidos foram redirecionados.

O futuro...

Mesmo passando atualmente por uma reformulação, a conclusão dessa pesquisa sugere rever seu conteúdo, voltando aos conceitos balizadores do programa – desenvolvimento territorial, pobreza entendida como multidimensional, e inclusive a nova ruralidade pós desenvolvimento tecnológico -, e reorganize a estrutura de coordenação e governança, fortalecendo-a.

O PTC é tão complexo e amplo que seria objeto “suficiente” para toda uma equipe de pesquisa durante período maior do que os 24 meses de realização deste mestrado. Cada território é um campo de pesquisa, e uma análise comparada poderia trazer novos elementos à

análise do programa, inclusive com importantes contribuições ao debate sobre a ruralidade brasileira. Não foram localizadas pesquisas referentes às questões orçamentárias de controle de execução, o que também precisa ser explorado. O colegiado como um *campus* bourdieciano, com presença de diferentes grupos sociais e seus diferentes *capitais*, poderia da mesma forma orientar investigações sobre seu funcionamento e sua capacidade de superar a hegemonia de alguns grupos nos territórios. As fortes disputas político-partidárias identificadas neste trabalho apontam para sua importância no campo de políticas públicas, sugerindo uma aproximação fértil entre as duas áreas de pesquisa.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento local, o cenário financeiramente caótico no qual se encontra grande parte dos municípios brasileiros, somado à limitada oferta de recursos humanos qualificados na área de políticas públicas faz de iniciativas federais como o PTC importantes contribuições ao desenvolvimento. No entanto, lembrando das importantes inovações locais pós Constituição, que inclusive inspiraram importantes ações federais, de modo que esse cenário não impede o estímulo a ações para, se não superar, ao menos reduzir essa dependência, como capacitações de técnicos locais, estruturação de centros regionais de pesquisa em administração pública, e a incorporação sistemática dos governos locais no *modus operandi* das políticas públicas federais, de modo que sejam envolvidos em todas as etapas, e não somente na execução, como vem acontecendo.

Por fim, como disse Nina Best (2011), a análise multinível foi pouco explorada no Brasil. Sua utilização pode contribuir para iluminar novos aspectos desse *boom* de experiências participativas e intersetoriais no pós-1988.

Essas reflexões trazem alguns limites a esta pesquisa, mas também possibilidades de novas investigações que contribuam para uma ação mais efetiva do Estado e da sociedade sobre as situações por eles identificadas como um problema a enfrentar.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. UNESCO, BID, 2002.

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: *Colóquio Internacional De Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Florianópolis/SC, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia Política*, 24: 40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T.S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais*, n. 39. Rio de Janeiro, 1995.

_____. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, 2012. p. 145-173.

_____. *Federalismo e políticas sócias no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, v.18, n. 2, 2004.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423

BEDUSCHI, Luiz C.; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. In: *Nova Economia*, vol 14 (3), p. 35-70. Belo Horizonte, set-dez/2004.

BENSON, Aline; ALLEBRANT, Sérgio Luís. Comunicação e Informação no Programa Territórios da Cidadania: o caso do Território da Cidadania Noroeste Colonial. In *Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras, v 16, n. 2, p 247-261, 2014.

BEST, Nina J. *Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação (mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BICHIR, Renata. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

BOISIER, Sérgio. El desarrollo local a partir de la construcción de capital sinérgico. *Estudios Urbanos e Regionais*, N. 2. Novembro, 1999.

_____. Desarrollo (Local): De que estamos hablando? *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosário: Editoria Homo Sapiens, 2001.

BONDUKI, Manuel et al. Análise do Programa Territórios da Cidadania. Relatório de Estágio

Supervisionado. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília 2009

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 5 de outubro de 1988.

_____. *Resolução N. 52 de 16 de fevereiro de 2005*. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/52.%20Aprova%20Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20do%20CONDRAF%20para%20as%20Institucionalidades%20Territoriais%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%C3%A1vel.%20%28formato%20pdf%29.pdf>. Acessado em 25 jul. 2015.

_____. *Decreto de 25 de fevereiro de 2008*. Presidência da República, Casa Civil.

_____. *Decreto de 24 de novembro de 2011*. Presidência da República, Casa Civil.

_____. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2011. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13157.htm>. Acessado em 17 jan. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luís C.; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*. V. 30, n.4. São Paulo, Outubro/Dezembro de 2010.

_____. Da macroeconomia clássica à keynesiana. *Apostila EC-MACRO-L-1968*. São Paulo, revisão de 1976.

_____. Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o segundo Consenso de Washington. *Painéis do Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Outubro de 2002.

_____. *Crescimento e Desenvolvimento Econômico*, 2008.

BUARQUE, Sérgio. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*. INCRA/IICA, 1999.

CAMPOS, Rui Ribeiro de. *A natureza do espaço para Milton Santos*. Geografares, n. 6, 2008.

CARDOSO, Fernando H.. Discurso na cerimônia de lançamento do Programa Comunidade Ativa. In: *Biblioteca da Presidência da República*. Brasília, 2 de julho de 1999.

CARVALHO, Ananda de; DAVID, Carvalho César. Possibilidade e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no Território Região Central e no Município de Santa Maria/RS. In: *Agrária*, São Paulo, N. 14, pp. 55-77, 2011.

CEPAL, PNUD, OIT. Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. *Anexo Estatístico*. 2008.

CNPq; MDA; SPM-PR. Chamada Pública N. 11/2014 - *Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial*. Brasília, 2014.

COLISTETE, Renato P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no

Brasil. *Revista Estudos Avançados*. Vol. 15, n. 41. São Paulo. Janeiro/Abril de 2001.

CUNHA, José O.G.B. *Capital Social, Família e Redução da Pobreza: um percurso na literatura*. Tese de doutorado. Universidade Católica de Salvador. Bahia, 2013.

DIP/SDT/MDA (Departamento de Inclusão Produtiva, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário). In: *Manual Operacional do PROINF 2015 - Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais*. Brasília, 2015.

FARAH, Marta.. Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão?. In: Colóquio Internacional “Analyser lês politiques publiques brésiliennes. 5 et 6 Juillet 2012. Paris, Institute des Amériques.

FAVARETO, Arilson S. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão - do agrário ao territorial*. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – Lições para uma nova geração de políticas públicas. In: *Seminário Internacional “Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública”*. Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa (Org.). Campina Grande/PB, 2009.

_____. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Documento de Trabajo N. 26. *Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Rimisp, Santiago/ Chile. 2009a

FIELDS, Gary. *Distribution and development: a summary of the evidence for the developing world*. Cornell University. September, 1999

_____. The employment problem in South Africa. *Trade & Industry Monitor*, 2000.

FINEP, MCT. *Relatório de Gestão 2003*. Brasília, 2004.

FIRJAN - Federação das indústrias do Rio de Janeiro. *Índice Firjan de Gestão Fiscal, Ano base 2013 - Recorte Municipal Abrangência Nacional*. Rio de Janeiro, 2015.

FLAMMANG, Robert A. Economic Growth and Economic Development: Counterparts or Competitors? *Economic Development and Cultural Change*, v. 28, n. 1. Chicago, Outubro de 1979.

FONTES, A.; VELLOSO, M.; DIOGO, P. N.. *A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS*. Rio de Janeiro, 2002.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo. FGV-EAESP, 2010.

FRIEDMANN, John; SANDERCOCK, Leonie. Empowerment - An escape route from poverty. *The Unesco Courier*. p14-18, mar/95.

CEPAM; CEBRAP. *Perfil dos prefeitos do Estado de São Paulo*. São Paulo, 2009.

GUIMARÃES, Marcelo D. A. *Desenvolvimento Rural: Territórios e Redes*. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, agricultura e sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 2013.

HENDERSON, David R. *The Concise Encyclopedia of Economics. The Library of Economics and Liberty*. Liberty Fund Inc. Ed 2, 2008.

HOOGHE, Lisbet, MARKS, Gary. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, vol.97, n.2, p.233-243, maio, 2003.

HOTZ, Eduardo Fontes. *A Organização Metropolitana Pós-Constituição de 1988. São Paulo em Perspectiva*, vol.14 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2000.

IIZUKA, Edson S.; GONCALVES-DIAS, Sylmara L. F. e AGUERRE, Pedro. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida - São Paulo. *Caderno EBAPE.BR*. 2011, vol.9, n.3.

ILO - International Labour Organization. *Global employment trends*. Janeiro, 2009. Impactos socioambientais da mineração no Vale do Ribeira são debatidos em seminário. ISA. 20 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/impactos-socioambientais-da-mineracao-no-vale-do-ribeira-sao-debatidos-em-seminario>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

Indicador avalia nova dimensão da pobreza. *PNUD*, 4 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2425>>. Acessado em: 20 ago. 2015.

KALEMKARIAN, M. A dinâmica econômica sob a ótica dos investimentos anunciados: a experiência da Piesp. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 23, n. 2, p. 62-77, jul./dez. 2009.

LAUTIER, Bruno. O Consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? *Caderno CRH*, v. 23, n. 59, p. 353-368. Salvador, Maio/Agosto de 2010.

LEITE, Sergio P.; WESZ JUNIOR, Valdemar. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol.50. n. 4. Brasília, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanguero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64: 2-18. 2014.

MARCONI, Nelson; OREIRO, José Luís. Um arcabouço teórico para a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Conjuntura*. Ano XIV, n. 55. Distrito Federal, Janeiro/Abril de 2015.

MARTINS, Gilberto. THEÓPHILO, Carlos. *Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas (2aed)*. São Paulo, 2009.

MATTEO, Miguel; Vasconcelos, Ronaldo; Matteo, Kátia; Freire, Neison. O Brasil em

Perspectiva Territorial: regionalizações como uma estratégia do desenvolvimento emergente. *Brasil em Desenvolvimento 2013: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Ipea, 2013.

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia. *Manual do proponente - Procedimentos de elaboração, seleção e acompanhamento de projetos*. Brasília, 2012.

MDA. *Vídeo balanço Territórios da Cidadania – integração de políticas públicas para reduzir desigualdades*. TVMDA, Brasília. (sem informação do ano de produção)

MELUCCI, Alberto. *The Symbolic Challenge of Contemporary Movements*. Social Research, v. 52, n. 4. 1985.

_____. Um objetivo para os movimentos sociais? *Revista Lua Nova*, n.17. São Paulo, 1989.

MESSENTIER, Allan A.P. *A controversa relação entre economia política e história do pensamento econômico: a propósito de Aloisio Teixeira*. Dissertação apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de pós-graduação em Economia. Rio de Janeiro, 2014.

MI - Ministério da Integração. *Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar)*. Brasília, 2006.

MILL, John Stuart. *Princípios de Economia Política: com algumas de suas aplicações à filosofia social*. São Paulo: Abril Cultural, c1983. v.1.

OIT; FAO. Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. *El peso de los factores económicos e institucionales*. Santiago, 2014.

PERES, Thais H. A. Comunidade Solidária - A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas*, v. 5, n. 1., p. 109-126. Porto Alegre, jan/jun de 2005.

PIESP. *Perspectivas de Investimento – Dados 2012*. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2013.

_____. *Perspectivas de Investimento – Dados 2013*. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2014.

PIKE, Andy; RODRIGUES-POSE, Andrés; TOMANEY, Jonh. Introduction. *Handbook of local and regional development*. Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose and John Tomaney (Org). London, 2011

PNUD, Ipea, FJP. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. 2013.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*. Nova York, 2010b.

PIKE, Andy; RODRIGUES-POSE, Andrés; TOMANEY, Jonh. *Handbook of local and regional development*. Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose and John Tomaney (Org). London, 2011

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo, 1993.

REGO, Walquiria L.; PINZANI, Alessandro. *As vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. 1ª ed. São Paulo, 2013.

RIZI, Flávio Jr. A representação jurídica das comunidades indígenas do Vale do Ribeira. *Revista Gestão em Foco*. Unifia. 2014.

ROCHA, Juliana Dalboni. *Estratégias Territoriais de Desenvolvimento e Sustentabilidade no Semi-Árido Brasileiro*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2008.

SACHS, Ignacy. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Revista Estudos Avançados*, v. 18, n. 51. São Paulo, 2004.

_____. *Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado*. Rio de Janeiro: Garammond & SEBRAE. 2004.

_____. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Revista Estudos Avançados*, v. 12, n.33. São Paulo, 1998.

SANTOS, Kátia M. P.; TATTO, Nilto. *Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira*. Instituto Socioambiental, 2008.

SANTOS, Milton. *Por Uma Nova Geografia*. São Paulo, 2002

_____. *A Natureza do Espaço*. Edusp, 2002b.

_____. O retorno do território. *Território - Globalização e Fragmentação*. Anpur, 1998.

_____. *Metamorfoses do Espaço Habitado, fundamentos Teórico e metodológico da geografia*. São Paulo, 1988.

SDT *Programa Territórios da Cidadania - Gestão do Programa*. (Proposta da SDT). Brasília, 2007.

SEADE. *Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social-IPVS*. Disponível em <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2>>. Seade, 2010. Acessado em 23 jul.2015.

_____. Análise da Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Seade, 2010b. Disponível em: <<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/estado.pdf>>. Acessado em 23 jul. 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Companhia das Letras. São Paulo, 1999.

_____. Development as Capability Expansion, *Journal of Development Planning* 1989. Reprinted in Sakiko Fukuda-Parr et al, *Readingualits in Human Development*, Oxford University Press, 2003.

SILVA Junior, Joaquim A. *Desafios e perspectivas do Programa Territórios da Cidadania: o caso do Território da Cidadania Vale do Ribeira*. Dissertação apresentada na Universidade de São Paulo. Instituto de Energia e Ambiente. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. São Paulo, 2015.

SILVA, Sandro P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*. IPEA, 2013.

SOUZA, Sérgio P. Políticas públicas e desenvolvimento territorial: o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Geografia. Unesp-Presidente Prudente. 2015.

SPINK, Peter; BEST, Nina. Introduction: Local Democratic Governance, Poverty Reduction and Inequality: The Hybrid Character of Public Action. *IDS Bulletin*, Volume 40, Number 6, November 2009.

STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts? *IPSA/AISP Participation*, Montreal, v.34, n.2, p.3-5, Out., 2010.

_____. The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. *International Political Science Association (IPSA) International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives"* Montreal. Anais. Montreal, 2008.

STEPHENSON, Paul. Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'. *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis (Routledge), 2013, 20 (6), pp.817-837

TÖDTLING, Franz. Endogenous approaches to local and regional development policy. In PIKE, Andy; RODRIGUES-POSE, Andrés; TOMANEY, Jonh (Orgs). *Handbook of local and regional development*. Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose and John Tomaney (Org). London, 2011

ANEXO 1 – Matriz 2008 do Programa Territórios da Cidadania

APOIO A ATIVIDADES PRODUTIVAS	
1	Acesso à Água para a Produção de Alimentos - Plano Brasil sem Miséria
2	Apoio à Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola
3	Apoio à Implantação e à Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos
4	Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aquícola
5	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
6	Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA
7	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria
8	Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos
9	Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária
10	Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas
11	Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais
12	Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural - Plano Brasil sem Miséria (4786)
13	Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - PRÓ-ORGÂNICO
14	Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo
15	Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar
16	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol
17	Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais
18	Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis
19	

	Fomento e Fortalecimento de Empreendimentos Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação
20	Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aqüicultura - Plano Brasil sem Miséria
21	Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Pesqueira
22	Implantação de Infraestrutura Pesqueira e Aquícola
23	Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água - Plano Brasil sem Miséria
24	Provimento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos Locais - APLs - Plano Brasil sem Miséria
CIDADANIA E DIREITOS	
25	Ampliação da Resolutividade da Saúde Bucal na Atenção Básica e Especializada
26	Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital
27	Apoio à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS
28	Apoio à Formação Profissional e Tecnológica - Pronatec Campo
29	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas e dos Povos e Comunidades Tradicionais
30	Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural
31	Aquisição de Unidades Móveis de Acolhimento às Mulheres do Campo e da Floresta
32	Capacitação de Agentes de Desenvolvimento
33	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária
34	Cine Mais Cultura
35	Computador Interativo
36	Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social
37	Construção de Escolas no Campo
38	Documentação da Trabalhadora Rural

39	Educação de Jovens e Adultos
40	Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos e Outras Comunidades Tradicionais
41	Fortalecimento de Espaços e Pontos de Cultura e Desenvolvimento e Estímulo a Redes e Circuitos Culturais
42	Implantação de Bibliotecas Rurais - Arca das Letras
43	Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais
44	Implementação de Centros Especializados de Atendimento à Mulher Migrante nas Fronteiras Secas
45	Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde
46	Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo
47	Operação e Manutenção de Unidades de Produção para Apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs
48	Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais
49	Piso de Atenção Básica Fixo
50	Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família
51	Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo
52	Programa Mais Educação Campo
53	ProInfância
54	Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres
55	Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil - Plano Brasil sem Miséria
56	Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas
57	Revelando os Brasis
58	Vacinas para Prevenção e Controle de Doenças
INFRAESTRUTURA	

59	Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil
60	Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes
61	Concessão de Crédito-Instalação às Famílias de Assentados
62	Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras
63	Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária
64	Habitação Rural
65	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento
66	Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária
67	Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária
68	Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV
69	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais
70	Terra Legal - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais na Amazônia Legal
71	Terra Legal - Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos na Amazônia Legal

Fonte: *Site* do Programa Territórios da Cidadania. Disponível em < <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acessado em 24 de julho de 2015.

ANEXO 2

Composição Municipal do Território Vale Do Ribeira - SP

UF	IBGE	Município	Área (Km2)	População	População Urbana	População Rural	Pescadores	Estabelecimentos da Agricultura Familiar	Famílias Assentadas	Extrema Pobreza	Bolsa Família	Quilombolas	Terras Indígenas
SP	3502705	Apiáí	949,20	25.191	18.218 (72,32%)	6.973 (27,68%)		314	85	2.893	4.424		
SP	3505351	Barra do Chapéu	408,10	5.244	1.544 (29,44%)	3.700 (70,56%)		367	0	817	1.668		
SP	3505401	Barra do Turvo	1.007,30	7.729	3.174 (41,07%)	4.555 (58,93%)		279	0	1.002	1.660	7	
SP	3509254	Cajati	455,90	28.372	20.720 (73,03%)	7.652 (26,97%)	3	325	0	1.900	4.963		
SP	3509908	Cananéia	1.244,50	12.226	10.436 (85,36%)	1.790 (14,64%)	879	7	0	885	1.815	7	2
SP	3514809	Eldorado	1.660,30	14.641	7.205 (49,21%)	7.436 (50,79%)		866	66	1.319	3.032	9	
SP	3520301	Iguape	1.985,40	28.841	24.687 (85,60%)	4.154 (14,40%)	1.656	331	0	2.385	4.086	1	4
SP	3520426	Ilha Comprida	188,90	9.025	9.025 (100,00%)	0 (,00%)	127	1	0	533	976		
SP	3521200	Iporanga	1.162,70	4.299	2.401 (55,85%)	1.898 (44,15%)	1	192	0	633	1.029	8	
SP	3522158	Itaóca	204,70	3.228	1.760 (54,52%)	1.468 (45,48%)	2	90	0	493	715	1	
SP	3522653	Itapirapuã Paulista	407,10	3.880	1.892 (48,76%)	1.988 (51,24%)		260	0	583	1.023		
SP	3523305	Itariri	274,00	15.471	9.879 (63,85%)	5.592 (36,15%)	11	198	0	1.612	2.329		1
SP	3524600	Jacupiranga	709,90	17.208	9.369 (54,45%)	7.839 (45,55%)	2	428	0	758	2.464		
SP	3526100	Juquiá	822,80	19.246	12.139 (63,07%)	7.107 (36,93%)	2	258	0	1.586	3.592		
SP	3526209	Juquitiba	522,80	28.737	22.240 (77,39%)	6.497 (22,61%)	1	17	0	2.794	5.624		
SP	3529906	Miracatu	1.003,00	20.592	10.586 (51,41%)	10.006 (48,59%)		541	8	1.593	3.723		
SP	3536208	Pariquera-Açu	360,50	18.446	12.661 (68,64%)	5.785 (31,36%)	6	165	0	830	2.426		4
SP	3537206	Pedro de Toledo	672,60	10.204	7.033 (68,92%)	3.171 (31,08%)	3	145	0	549	1.959		
SP	3537602	Peruíbe	321,70	59.773	59.105 (98,88%)	668 (1,12%)	702	97	0	3.494	5.102		2
SP	3542602	Registro	717,90	54.261	48.169 (88,77%)	6.092 (11,23%)	42	317	0	2.416	7.362	2	
SP	3542800	Ribeira	335,70	3.358	1.236 (36,81%)	2.122 (63,19%)		178	0	299	773		
SP	3543006	Ribeirão Branco	699,30	18.269	9.293 (50,87%)	8.976 (49,13%)		955	0	2.170	4.874		
SP	3549953	São Lourenço da Serra	187,10	13.973	12.719 (91,03%)	1.254 (8,97%)		1	0	727	1.531		
SP	3551801	Sete Barras	1.054,40	13.005	7.191 (55,29%)	5.814 (44,71%)	1	594	0	1.198	2.653		4
SP	3553500	Tapiraí	757,00	8.012	5.728 (71,49%)	2.284 (28,51%)		111	0	435	1.284		
TOTAL Número de Municípios: 25			18.112,80	443.231	328.410 (74,09%)	114.821 (25,91%)	3.438	7.037	159	33.904	71.087	33	13

Fonte:

Área - IBGE (2010)

População - IBGE (2010)

População Urbana - IBGE (2010)

População Rural - IBGE (2010)

Estabelecimentos da Agricultura Familiar - IBGE (2010)

Famílias Assentadas - INCRA (2010)

Extrema Pobreza - IBGE (2010)

Bolsa Família - MDS (2011)

Fonte: Site do Sistema de Informações Gerenciais do MDA. Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acessado em 24 de julho de 2015.