

## O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E AS DIMENSÕES CONCEITUAIS DE POLÍTICA PÚBLICA INTEGRADA: UMA REVISÃO DE LITERATURA

*THE TERRITORIES' CITIZENSHIP PROGRAM AND THE CONCEPTUAL  
DIMENSIONS OF INTEGRATED PUBLIC POLICY: LITERATURE REVIEW*

Rafael Moraes Reis<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo deste estudo empírico-bibliográfico é analisar as relações entre as dimensões conceituais de política pública integrada e os aspectos estruturantes do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Para isso, o objetivo foi dividido em três momentos específicos: construção das dimensões conceituais, identificação dos aspectos estruturantes e por fim a análise da relação entre essas duas variáveis. Percebeu-se que o PTC não caminhou para um enquadramento completo no que diz respeito ao conceito de política pública integrada.

**Palavras-chave:** Política Pública Integrada. Dimensões conceituais. Programa Territórios da Cidadania.

### ABSTRACT

The objective of this empirical literature study is to analyze the relationships between the conceptual dimensions of public policies and the structural aspects of the Programa Territórios da Cidadania (PTC), for this, the goal was divided into three specific phases: construction of conceptual dimensions, identification of aspects structuring and finally the analysis of the relationship between these two variables. It was noticed that the PTC isn't moving towards a complete framework with regard to the concept of integrated public policy.

**Keywords:** Integrated Public Policy. Conceptual Dimensions. Programa Territórios da Cidadania

### INTRODUÇÃO

Com uma população cada vez maior, crises financeiras recorrentes, a pobreza generalizada e questões ambientais agravantes, como alterações climáticas, um dos problemas mais importantes de nossa época, a necessidade de políticas públicas sólidas nunca foi tão grande. Para estarem à altura do desafio de governar, as sociedades modernas, acima de tudo, os governos e gestores públicos precisam reconhecer as

---

<sup>1</sup> Pesquisador da Rede Clima, sub-rede Mudanças Climáticas, bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UNB). Email: rafael.moraesreis@gmail.com

interligações complexas e inesperadas que existem e surgem entre os problemas públicos. Para lidar com essas questões de forma adequada, eles precisam definir instituições e práticas que conduzam a responder as complexidades dos problemas que enfrentam e ajustá-las (*RAMESH, 2010*).

A integração implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias. As políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente. Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas (*ABRUCIO, 2005*).

O presente trabalho tem como objetivo analisar as relações entre as dimensões conceituais de políticas públicas integradas e os aspectos estruturantes do Programa Territórios da Cidadania (PTC), para isso, o objetivo foi dividido em três momentos específicos: construção das dimensões conceituais, identificação dos aspectos estruturantes e por fim a análise da relação entre essas duas variáveis. A maioria dos estudos sobre o Programa Territórios da Cidadania centra-se na análise dos impactos e resultados do programa, no entanto neste estudo, busca-se sem grandes pretensões, analisar não somente os resultados, mas compreender toda a estrutura do programa. Além da contribuição para o fortalecimento do campo teórico de Integração de Políticas Públicas.

Além da introdução e das considerações finais, este trabalho abordará em seu corpo: a descrição dos aspectos estruturantes do Programa Territórios da Cidadania; a análise multidimensional sobre os principais conceitos de políticas públicas integradas; e por fim será apresentada uma discussão sobre a relação entre as dimensões de políticas públicas integradas e os aspectos estruturantes do PTC.

## **O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo decreto de 25 de fevereiro de 2008, pelo então Presidente da República Federativa do Brasil, Luís Inácio

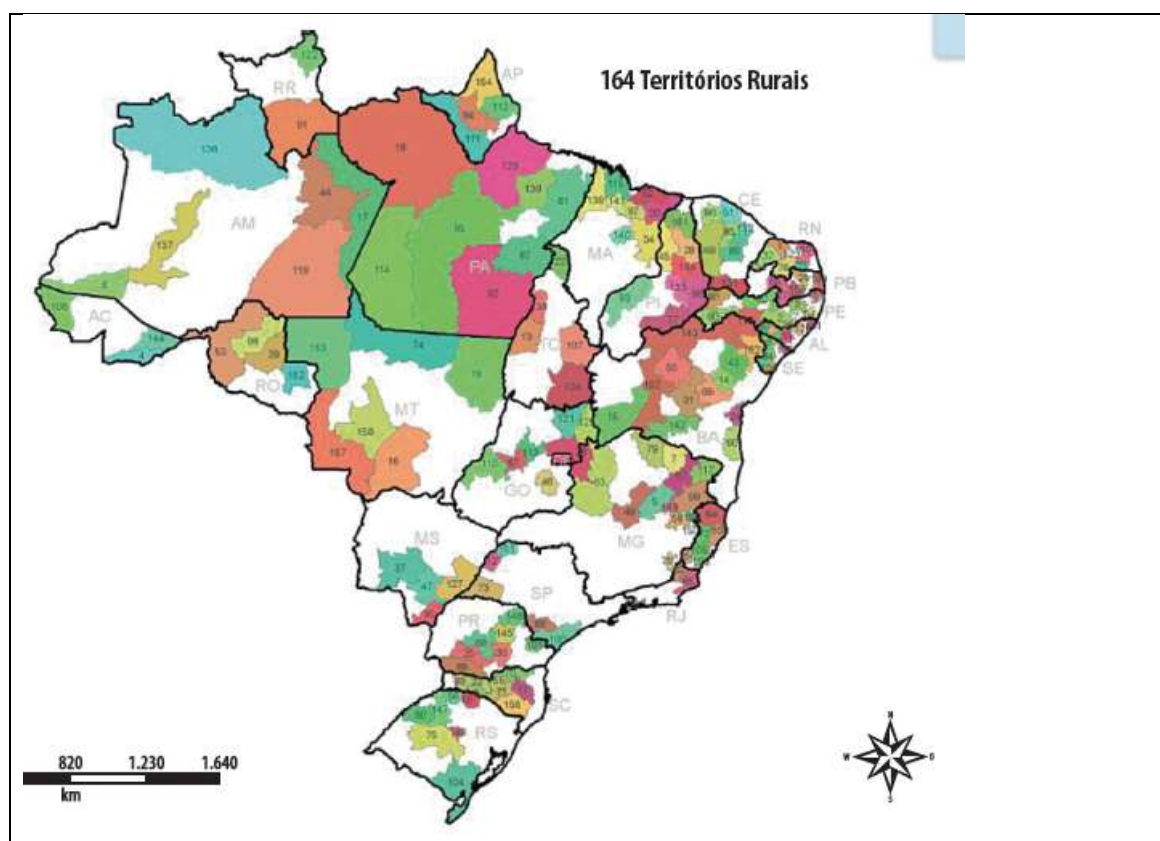
Lula da Silva, durante o seu segundo mandato. Tendo entre seus objetivos, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania, através de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, implementando políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento social à saúde, à organização sustentável da produção, ao acesso a água, ao saneamento, à educação, à cultura, à infraestrutura, e a ações fundiárias, todas elas articuladas nesses territórios com a integração entre Governo Federal, Estados e Municípios, com participação social.

Os territórios, de acordo com o desenho do programa apresentado no referido decreto seriam criados e modificados por um Comitê Gestor Nacional, a partir dos agrupamentos municipais que apresentassem 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 da época.

Os Municípios que integram os territórios foram agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial.

O PTC abrange um total de 1.852 municípios, o que representa 33% do total dos municípios brasileiros, aproximadamente 42,4 milhões de pessoas e 46% da população rural. Para termos uma ideia dos segmentos atendidos, destaca-se que 47% da agricultura familiar, 67% dos assentados da reforma agrária, 66% das comunidades quilombolas, 52% das terras indígenas e 54% dos pescadores habitam esses territórios (PORTAL DA CIDADANIA, 2014).

Figura 1 – Territórios da Cidadania



Fonte: MDA: 2009

O PTC foi instalado seguindo três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e infraestrutura, que passaram a orientar a elaboração das matrizes nas quais os órgãos envolvidos definiram as ações que pretendiam desenvolver em cada território, segundo as respectivas competências e compromissos.

Para fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do programa, foi instituído o Comitê Gestor Nacional, formado por um representante de cada um dos seguintes órgãos, com respectivo suplente: Casa Civil da Presidência da República, atuando na coordenação; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Fazenda (DECRETO, 25 DE FEVEREIRO DE 2008).

Para assegurar a implementação, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas no âmbito do Programa, foi instituído também o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do PTC, composto por um representante de cada um dos órgãos envolvidos com respectivo suplente. Segundo informações extraídas do Portal da Cidadania, o PTC instituiu mecanismos de participação social dentro de suas

estruturas de gestão, é importante conhecê-los para entendermos sua relação com o processo de integração de políticas públicas.

Foi instituído o Colegiado Territorial composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada, sendo esse o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território, ele define o plano de desenvolvimento, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e exerce o controle social do Programa, atuando em parceria com o Comitê Gestor Nacional, que reúne os ministérios parceiros do Programa, define os territórios atendidos, aprova as diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa.

O colegiado mencionado acima também tem interlocução com o Comitê de Articulação Estadual, composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo governo do Estado e por representantes das prefeituras dos territórios, apoia a organização dos territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do Programa (PORTAL DA CIDADANIA, 2009).

Uma matriz de ações é apresentada todo ano em cada território, como um conjunto de propostas ou de ações do Governo Federal para o território, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas. Após a apresentação da matriz de ações, o colegiado territorial inicia o debate, no qual são discutidas as ações e indicadas demandas e/ou prioridades. Este também é o fórum para definir uma agenda de articulação do colegiado territorial com as instâncias municipais para o atendimento de demandas específicas. Após o debate territorial, o governo detalha a matriz de ações, incorporando ajustes e complementações. O resultado é o plano de execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território. O controle das ações do plano de execução é feito por meio do relatório de execução, que detalha os estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas. É complementado com arquivos elaborados pelos gestores das ações que contêm dados do andamento das obras nos municípios, localidades e comunidades (PORTAL DA CIDADANIA, 2009).

## **DIMENSÕES CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS**

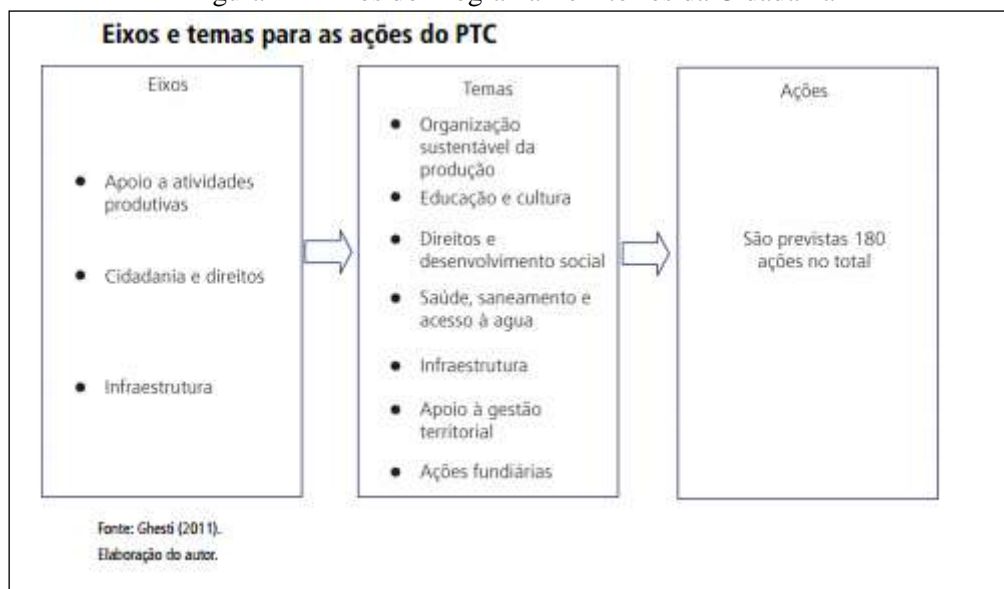
O PTC indica que busca na sua essência justamente a definição do objetivo público de forma democrática, integrando ações e políticas, trabalhando com diversos

setores do Estado e da sociedade. É importante para pautar o processo de discussão de integração de políticas públicas à luz do PTC que tenhamos o ciclo de gestão bem claro, para isso apresentamos a seguir suas principais fases (MDA, 2011):

- **Matriz de Ações:** organização programática da oferta do Governo, a ser realizada a partir das demandas territoriais, com ações, descritores, produtos e unidades de medida, metas físicas territorializadas e respectivos valores;
- **Debates Territoriais:** debates realizados pelos colegiados territoriais a partir das demandas contempladas no plano de desenvolvimento territorial rural sustentável e da oferta apresentada pelo Governo, com o objetivo de apresentar deliberações, insumos para decisões e comentários relacionados com a adequação e a suficiência da oferta;
- **Plano de Execução:** consiste na Matriz de Ações ajustada pelo Governo, e detalhada, com base nos elementos resultantes dos debates territoriais e em outros fatores (correções, revisões internas, contingenciamentos etc.);
- **Detalhamento:** ações em execução (indicando os municípios e o estágio da execução), ou ações em definição (indicando a etapa da definição);
- **Demandas:** se foram incorporadas, se serão encaminhadas aos fóruns competentes (ex. Comitê Estadual do Luz Para Todos), ou se não é possível atender;
- **Relatório de Execução:** relatório que apresenta o avanço operacional das ações que integram o Plano de Execução, incluindo a execução física e orçamentário-financeira, bem como restrições, riscos e providências.

Dado o ciclo de gestão do PTC é fundamental que se tenha em mente como se desenvolve o processo de decisão dentro dos colegiados, a figura 2 apresenta os eixos e os temas que confluem para as ações desenvolvidas nos territórios. Sendo previstas até 180 ações, implementadas de forma integradas, em uma matriz de ações (GHESTI, 2011).

Figura 2 – Eixos do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: IPEA, 2011

A figura acima apresenta de forma didática o processo de tomada de decisão dentro dos colegiados territoriais, três são os eixos sobre os quais se organizam os temas e conseqüentemente as ações que convergem para a elaboração da matriz de ações de cada território: apoio as atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura.

### **O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para ter sucesso na resolução de problemas coletivos, os gestores do setor público precisam ter alguma concepção dos objetivos coletivos que estão procurando. Seria útil começar pelas três principais preocupações que todas as sociedades modernas devem levar em conta: prosperidade econômica, equidade social e justiça, e sustentabilidade ambiental. Embora possa haver debates sobre a sua importância relativa, é difícil negar que as três condições sejam fundamentais para o bem-estar social (RAMESH, 2010).

Segundo esse mesmo autor, alcançar políticas públicas integradas é uma tarefa mais difícil do que alcançar políticas eficazes, por causa da necessidade de manter o equilíbrio entre os setores, é pontuado anteriormente que não devemos confundir políticas públicas com eficácia.

A figura 3 apresenta as principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas integradas.

Figura 3 - Funções Fundamentais e Principais Tarefas

Funções fundamentais de políticas públicas	Principais tarefas
Definição de agenda	Colocar os principais problemas de política pública na agenda de políticas do governo, ou examinar os itens de pauta existentes e potenciais dentro de uma estrutura integrada, que leva em consideração os principais objetivos inter-relacionados de políticas.
Formulação	Desenvolver opções de políticas públicas que abordem as questões destacadas de uma forma consistente com os objetivos básicos de políticas.
Tomada de decisão	Adotar opções que atendam ao critério dos objetivos de política pública integrada e sejam aceitáveis para a mais ampla gama possível de <i>stakeholders</i> .
Implementação	Traduzir as políticas públicas adotadas em ação, levando em conta os objetivos integrados.
Avaliação	Analisar a implementação das políticas adotadas em comparação aos critérios estabelecidos, que refletem objetivos de política pública integrada.

Fonte: ENAP (2014)

Os obstáculos à concepção de políticas públicas integradas podem ser superados, ou pelo menos mitigados, aplicando um filtro de integração a todas as fases do processo das políticas, como descrito acima. Para os autores do texto analisado, a aplicação do critério de integração a cada etapa do processo das políticas públicas amplia a oportunidade de moldar políticas e de conectar as várias fases do processo das políticas dentro de um setor específico. Isso também conecta processos de políticas entre setores, tornando assim a integração um objetivo compartilhado entre os criadores de políticas e gestores públicos setoriais (FRITZEN 2010).

Tem-se crescentemente reconhecido o papel significativo que a integração e a participação dos poderes locais podem assumir no desenvolvimento e na efetividade de políticas públicas. Essa constatação é ainda mais cara para políticas de inserção mais recente na agenda governamental com reduzido nível de institucionalização e frágeis pactos federativos, como é o caso da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Essa política guarda ainda a particularidade do necessário caráter transversal, considerando-se que seu papel principal está mais atrelado à promoção intersetorial da temática racial do que à execução direta de ações finalísticas. Neste sentido, contar com uma rede de órgãos que, além de promover a transversalidade do tema no nível local, possa operar mecanismos de controle na execução das políticas dessa natureza acordadas em termos nacionais, tem papel de extrema relevância (IPEA, 2014).

A integração de políticas públicas serve a inúmeros propósitos desejáveis, ela garante que as políticas sejam pelo menos minimamente consistentes – e idealmente sinérgicas – com cada um dos principais objetivos de políticas da sociedade. Ela



também leva em conta oportunidades de identificação de políticas inovadoras que se valem de possíveis sinergias entre as principais metas, ela oferece oportunidades de identificar quaisquer permutas necessárias entre os objetivos e de propor medidas corretivas. E por último, os esforços voltados para políticas de integração aumentam a transparência e responsabilidade nas atitudes de diferentes *stakeholders* em relação a objetivos diferentes (FRITZEN 2010).

O autor citado apresenta três componentes do contexto de políticas públicas que são particularmente críticos ao determinar a perspectiva de resultados das políticas integradas: as capacidades política, organizacional e analítica. Esses amplos fatores contextuais – que consistem em inúmeras linhas que se cruzam – restringem o que os gestores públicos podem fazer e o que eles precisam levar em conta, se querem que seus esforços para melhorar a integração de políticas públicas tenham êxito aplicando essa perspectiva ao PTC temos:

#### **- Capacidade Política**

O apoio político que um governo possui na sociedade é um fator determinante da capacidade de um gestor público de desenvolver processos e objetivos integrados de políticas públicas. O apoio político é vital, porque os gestores devem ser capazes de atrair continuamente tanto legitimidade quanto recursos das suas instituições aprovadoras e círculos eleitorais. Políticas públicas integradas podem representar desvios drásticos do status quo, e conflitos sobre a natureza e o impacto de tais mudanças podem ser esperados. Uma gestão política proativa, com estratégias e medidas cuidadosamente desenhadas, é essencial para gerar o apoio político necessário à implementação de tais políticas públicas integradas (FRITZEN 2010).

#### **- Capacidade Organizacional**

Para o autor mencionado a capacidade organizacional para criar e executar políticas públicas também é uma condição indispensável para a concretização de políticas integradas. A natureza e a composição das comunidades de política pública têm grande impacto nas questões de políticas envolvendo determinados processos das políticas. Quanto maior e mais heterogênea a comunidade de política pública em um setor, menos provável que ela seja capaz de criar e implementar políticas integradas, devido às dificuldades na obtenção de um acordo sobre os objetivos que ultrapassam o menor denominador comum.

O PTC pressupõe o rompimento com essa cultura. O desafio maior, porém, é, depois de fazer a articulação federal, repetir o mesmo processo nos estados e municípios e implantar ações conjuntas nos três níveis de governo. Em tese todos concordam: a integração é a melhor forma de dar eficácia à oferta de serviços públicos às comunidades da zona rural, muitas delas excluídas dos benefícios mínimos de cidadania. A tarefa de implementação do PTC exigirá uma inédita competência política e técnica para que possa ter sucesso, depende da articulação dos agentes públicos federais, estaduais, municipais e privados. O objetivo do programa é fazer um processo mais articulado, um esforço maior de levar as políticas públicas a regiões com dificuldade de acesso a serviços básicos (EUZEBIO, 2009).

Nessa mesma linha de interpretação, a mudança dos Territórios Rurais para os Territórios da Cidadania representa uma evolução profunda no posicionamento dos ministérios: deixa de ser um Programa específico do MDA para se tornar uma abordagem comum a ser compartilhada por um grande número de ministérios (BRANDALISE, 2014).

#### **- Capacidade Analítica**

A capacidade analítica, que inclui a capacidade de diagnosticar e compreender os problemas sociais é igualmente vital para o sucesso dos esforços de políticas públicas. O que os governos fazem, o que podem, de fato, fazer e a probabilidade de seu sucesso dependem criticamente de sua capacidade analítica. As políticas públicas integradas exigem particularmente um maior nível de capacidade de análise e julgamento, capacidade que existe em graus variáveis nos diferentes governos (FRITZEN 2010).

### **ANÁLISE DA RELAÇÃO DIMENSÕES CONCEITUAIS/ASPECTOS ESTRUTURANTES**

Após o contato com o vasto material acerca do PTC, como o próprio decreto de criação do programa e as publicações que trazem resultados de pesquisas e avaliam a política pública e a participação cidadã na gestão territorial foram feitas as devidas reflexões sobre os mecanismos de participação social (colegiado territorial do Território Sertão do São Francisco - PE) e seus desdobramentos na integração de políticas públicas para o desenvolvimento territorial sustentável.

A análise da atuação do governo nas políticas públicas é essencial para que as ações sejam sempre aprimoradas e adequadas às necessidades e realidades locais. O presente trabalho debruçou-se sobre levantamentos feitos por estudos que apresentam experiências brasileiras nos Territórios da Cidadania, apresentando diálogos entre as contribuições acadêmicas nacionais e internacionais e a relação com a construção da política territorial, dando publicidade e atenção às diversas vozes dos atores envolvidos na vivência das políticas públicas.

Ao longo da pesquisa foi possível visualizar nos relatos apresentados pela bibliografia e documentos analisados uma tentativa por parte do governo de construir mecanismos de interlocução com comunidades indígenas, quilombolas, assentados, representantes de sindicatos rurais e organizações não governamentais, além de gestores e técnicos envolvidos para a composição de um quadro dos impasses e possibilidades que surgem na criação e implantação das políticas públicas.

Com o contato com os pesquisadores, outros desafios são revelados: inicialmente, os limites na gestão social do Programa Territórios da Cidadania, devido a uma forte apropriação das ofertas por parte dos órgãos governamentais, com especial destaque para as prefeituras, para a escassa integração de agentes sociais importantes na dinâmica territorial e para o baixo grau de integração entre urbano e rural (BUTTO e BEMERGUY, 2014).

Percebe-se que desde a sua criação, o PTC vem alcançando resultados sociais que se expressam na ampliação de cobertura de políticas públicas para a população. Segundo as avaliações os indicadores evidenciam essa transformação, que foi possível também pela estratégia de integração dos programas governamentais promovida. A variedade das ações das matrizes dos territórios evidencia que o conceito de desenvolvimento é bem amplo, sejam os de transferência de renda, de promoção de direitos, de infraestrutura ou as políticas voltadas para a agricultura familiar.

Percebe-se também que ainda permanecem atuais os desafios iniciais do programa, tais como o aprofundamento da pactuação federativa e a agenda da integração das políticas públicas. Há dificuldade do governo em manter a Plataforma da Cidadania atualizada, provocando um descompasso entre a aplicação das matrizes de ações e os mecanismos de controle social, o que também é algo a ser ressaltado. O Programa passou por mudanças no período de transição entre os governos Lula e Dilma, que foi encarado por muitos atores como uma mudança de rumo na política do governo federal para o desenvolvimento territorial. O lançamento do Plano Brasil sem

Miséria significou um reordenamento do processo de integração. O governo passou a mapear os avanços e a fazer atualizações nas matrizes apresentadas aos territórios (BUTTO e BEMERGUY, 2014).

Para as autoras citadas acima, as estruturas de gestão confusas e pouco transparentes, com o esvaziamento do alento que ocorrera no início do processo, com a modificação profunda acontecida na lógica da abordagem territorial e a estrutura institucional perderam a sua visibilidade.

Elas apresentam uma realidade em que as estruturas institucionais do território se reduziram ao núcleo de coordenação, que passou a funcionar quase que como uma oficina de assessoria e intermediação no encaminhamento dos projetos. Para contextualizar a fragilidade e a falta de capacidade de manutenção e autonomia, elas apresentam a experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, instituídos em 2000, sobre coordenação do MDA, que foi consolidado como uma instituição sólida e profundamente arraigada na vida política, social e econômica das comunidades locais, tendo articulações bem estabelecidas com os Conselhos Estaduais e Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Neste sentido, verifica-se:

- **A difícil Inserção no Contexto Institucional** - Em contato com informações dos territórios analisados, é possível perceber um descompasso significativo entre a execução da política e a formulação normativa da apresentada. O papel de controle social dos colegiados territoriais sobre as demais ações previstas na matriz mostra-se incipiente, os gestores públicos passaram a utilizar o pertencimento de um município a um território como forma de barganhar a aprovação de projetos junto aos ministérios, e esses projetos não são objetos de discussão entre os integrantes dos colegiados territoriais. Os colegiados apresentam fragilidades no que se refere à capacidade técnica e política de integrar nas suas agendas a governança das distintas intervenções previstas na matriz de ações. (BUTTO e BEMERGUY, 2014).

- **Conflitos e Tensões de Caráter Político** - para as autoras mencionadas acima, fica claro que os conflitos e as tensões de caráter político, travam os mecanismos de controle e participação social, uma disputa tanto na ponta da estrutura institucional, como no topo, provocando ruídos numa relação que precisava ser harmoniosa e colaborativa. O diferencial do PTC não deveria ser apenas a integração das políticas públicas, mas também o forte caráter democrático e emancipatório das decisões. Quando se transfere para os territórios a decisão sobre a matriz, se cria uma conexão positiva entre os entes da

federação (governos federal, estadual e municipal), e a sociedade como um todo. Quando se quebra essa harmonia, o processo deixa de ser democrático e volta a ser unilateral, onde apenas o estado participa, afastando mais uma vez os atores sociais das tomadas de decisões.

### **OS RESULTADOS DO PTC SOB O OLHAR DOS ATORES LOCAIS**

A ampliação do leque de ministérios parceiros com o lançamento do PTC passou a ser vista como fonte de paralisia pelos atores locais. Para muitos a matriz não representou um acréscimo no total de recursos disponíveis para o desenvolvimento local, sendo apenas uma reformatação de financiamentos já previstos e direcionados. (BUTTO e BEMERGUY, 2014).

Na realidade percebida e relatada pelas autoras, sob a ótica dos atores locais o PTC foi uma matriz de junção dos investimentos que já seriam feitos, município a município, que compõem aquele território e se tornou um recurso do território. A dinâmica inicial de reflexão coletiva e de formulação de projetos foi interrompida. As deficiências nos mecanismos de participação social nos remetem a uma lógica de balcão: a matriz é percebida como uma emenda dentro da qual cada um vai buscar recursos adequados às suas necessidades. Segundo as autoras, o que se aprende das falas dos entrevistados, representantes dos municípios, das comunidades locais e das ONGs quando se referem ao território na sua forma atual é uma infinidade de projetos com pouca ou nenhuma interlocução.

Pode se perceber que a estrutura institucional do PTC se limita ao núcleo de coordenação que se reúne para responder a problemas específicos. Frente à desorganização da gestão local do programa, as instâncias estaduais (Secretaria do MDA e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável) ganharam um papel relevante na resolução dos problemas, o que significa na verdade uma perda de autonomia do nível local. As ofertas chegam aos colegiados já fechadas e são administradas pelo Estado, relatam as autoras.

Dentre os pontos positivos a serem ressaltados aparecem elementos da aprendizagem para a gestão de políticas públicas, sobretudo no que concerne à integração entre níveis de governo. Em particular, destaca-se o processo de capacitação dos gestores locais, contribuindo para conformar uma elite administrativa territorial. Exemplo disso é o modo como às prefeituras tiveram que se apropriar do Sistema de Convênios e Contratos (SICONV), e mais recentemente o próprio processo de

municipalização do Portal da Transparência, que permite o controle mais efetivo dos recursos utilizados localmente. (BUTTO e BEMERGUY, 2014).

O PTC demandou intensa reorganização institucional para as atividades de cadastramento, execução, monitoramento e controle social. O colegiado territorial desempenha um papel fundamental, estabelecendo-se como centro deste processo de aprendizagem conclui as autoras.

As autoras esclarecem que ao fazer opção por realizar a análise do território Sertão do São Francisco, situado no Estado de Pernambuco, não pretenderam inferir conclusões de pertinência geral sobre o programa nacional dos Territórios da Cidadania: seus resultados não têm a pretensão de serem generalizáveis, já que baseados em casos singulares sem representatividade em relação ao universo de 140 territórios que compõem o programa. Sendo as realidades locais muito diversas, seria inadequado fazer-se uma síntese por meio desse exemplo.

A criação do PTC contribuiu para que se criassem as condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre os mais distintos atores sociais locais, que até então tradicionalmente não se falavam. Essa autonomia dos atores presentes no território permitiu a ascensão das mais diversas propostas. Esse processo contribuiu para que os conflitos entre tais atores que constituem o território fossem bem explicitados e trabalhados, estimulando-os a organizarem ações conjuntas em diálogo ou não com o Estado, orientadas para o desenvolvimento territorial sustentável.

Contudo, são inúmeros os desafios que a política de desenvolvimento territorial enfrenta no Brasil, mais ainda as que optam pela integração das políticas públicas envolvidas.

Em vários territórios, os fóruns ou colegiados não se fazem representativos de todos os segmentos sociais, em lugar de representarem espaços propícios à participação ampliada, figuram muito mais como estruturas impostas por determinadas políticas públicas para que os atores locais acessem recursos federais. Dessa forma, esses espaços acabam excluindo de sua dinâmica os segmentos menos articulados e mais carentes, reproduzindo a mesma estrutura preexistente de poder local e privilegiando alguns segmentos em detrimento de outros.

Há uma clara necessidade de melhorar a forma como o Estado atua nos territórios, fortalecendo o processo de profissionalização da atividade de gerenciamento territorial e colaborando para a formação de uma burocracia mais robusta nessas instâncias. Não se deve confundir o aumento de participação e controle social dos atores

com desresponsabilização das funções que deveriam ser típicas de Estado. Em particular, mobilizar os atores mais frágeis disponibilizando recursos necessários para seu funcionamento, e dispor de funcionários com o tempo suficiente para o encaminhamento e execução das ações e dos projetos territoriais.

Dificuldades no que diz respeito à execução do PTC se apresentaram ao longo da última década, especialmente em relação à implementação dos projetos por meio da gestão social participativa em nível territorial. No entanto, foram os diálogos contínuos entre o estado e os segmentos da sociedade civil que possibilitaram criar soluções mais adequadas para ultrapassar essas barreiras, o fortalecimento dessa relação possibilitará um novo salto qualitativo, com vistas a consolidar os processos de participação e melhorar a eficiência das políticas territoriais.

A integração de políticas exigida hoje, após um momento inicial de garantia da chegada integrada das ações de governo, envolve uma adequação de mecanismos capazes de dialogar com a diversidade das dinâmicas locais existentes nos espaços rurais e urbanos e com uma maior capacidade de articulação entre si. Essas são questões estruturais para consolidar a atuação do Estado mais próxima aos processos e transformações sociais que o Brasil vem experimentando.

O maior desafio percebido nesse trabalho é tornar esses fóruns visíveis e legítimos diante dos projetos e ações territoriais. Como não há garantia de que um território possua atores com capacidade de viabilizar os requisitos necessários ao protagonismo social, esta é uma dimensão à qual os programas governamentais, em especial o PTC, deveriam dedicar mais atenção, o que requer uma maior interação do Programa com os atores e a institucionalidade territoriais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política, n. 24, jun. 2005.

BRANDALISE, Maria de Fátima. *PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*, UFPE, RECIFE. 2014.

BRASIL, ENAP. *Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos*. Brasília, 2014.

BRASIL. *Decreto de 25 de fevereiro de 2008*. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, v. 132, n. 152, p. 12037, 26 fev., 2008. Seção 1

BRASIL. *Portal da Cidadania: Integração de políticas públicas para reduzir as desigualdades*. , 2014. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/p>>. Acesso em: 10 jun. 2012

BUTTO, A.; BEMERGUY, E., A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional, *PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*, UFPE, RECIFE. 2014.

Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 45-57, 2002

EUZÉBIO, Luiz. Resgate – *Articulação Integrada. Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, edição 48, 2009: 20-45.

FRITZEN, Scott. *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos*. Tradução autorizada da edição em inglês publicada pela Routledge, membro da Taylor & Francis Group. ANAP. 2014.

MDA. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Série Documentos. Brasília, 2003.

RAMESH, M. *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos*. Tradução autorizada da edição em inglês publicada pela Routledge, membro da Taylor & Francis Group. ANAP. 2014.