



Universidade de Brasília
Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

RAFAEL MORAES REIS

**Integração de Políticas Públicas e Participação Social no Programa
Territórios da Cidadania**

Brasília – DF

2015

RAFAEL MORAES REIS

**Integração de Políticas Públicas e Participação Social no Programa
Territórios da Cidadania**

Monografia Apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial
à obtenção do título de Bacharel em Gestão de
Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora, Leonor Moreira
Câmara

Brasília – DF

2015

RAFAEL MORAES REIS

**Integração de Políticas Públicas e Participação Social no Programa
Territórios da Cidadania**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o trabalho de Conclusão de
Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Rafael Moraes Reis

Doutora, Leonor Moreira Câmara
Professora Orientadora

Doutor, Daniel Bin
Professor Examinador

Doutora, Christiana Soares de Freitas
Professora Examinadora

Brasília, 3 de julho de 2015.

Dedico àqueles que não mediram esforços para
que eu pudesse chegar até aqui.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus em primeiro lugar por minha vida e por tudo que me cerca, pois a minha caminhada não foi solitária, muitos foram os que contribuíram.

Nada seria possível sem a forte presença dos meus pais em minha vida, Ilda e Carlito, dos meus irmãos, Carlos Augusto, Rodolfo, Nayara e Danielly, dos meus primos e tios, em especial Ana e Allan, Pedro e Jesus.

A paciência e a assertividade da Leonor e da Christiana que me fizeram compreender melhor a construção do conhecimento científico.

Aos meus amigos de todas as horas, um abraço especial e um pedido de desculpa pela minha ausência, sem vocês tudo teria sido mais difícil, espero que me perdoem Vitória, Nathália, Lívia, Antoniele, Pedro Filho, Valéria, Marconi, Virginia, Camila e Luiza.

Ao Thiago, o agradecimento pela paciência e companheirismo.

E por último, mas não menos especiais, as orações das minhas queridas Vó Nenzinha (in memoria) e Vó Cuné.

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, os preços do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio, dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.

Bertolt Brecht

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo estudar o Programa Territórios da Cidadania (PTC) e tentar entender como se dá o processo de integração de políticas públicas, buscando a compreensão num espaço geográfico e temporal dos mecanismos de participação social da política e os seus desdobramentos no desenvolvimento territorial sustentável do Território do Sertão do São Francisco a partir dos documentos oficiais e bibliográficos que discutiram e analisaram o PTC ao longo desses sete anos de implementação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, no qual foram utilizados dados de fonte primária e secundárias. Os dados primários passaram por análise de conteúdo. Com a discussão desenvolvida foi possível concluir que a grande dificuldade encontrada é tornar os mecanismos de participação social visíveis e legítimos. Diante dos projetos e ações que perpassam as esferas locais e regionais, esses espaços não raros acabaram 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, desfigurando a principal inovação do programa e o elemento integrador da política.

Palavras-chave: Programa Territórios da Cidadania, Políticas Públicas Integradas, Desenvolvimento Territorial, Cidadania.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Territórios da Cidadania_____	04
Figura 2 – Território Sertão do São Francisco _____	05
Figura 3 – Eixos do Programa Territórios da Cidadania_____	14
Figura 4 – Funções Fundamentais e Principais Tarefas_____	16
Figura 5 – Matriz de Ações (Sertão do São Francisco – PE)_____	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMMAD – Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento de Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LGBTT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PPA – Plano Plurianual
PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PTC – Programa Território da Cidadania
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SICONV – Sistema de Convênios e Contratos

SUMÁRIO

1. Introdução	2
1.1 Contextualização	2
1.2 Formulação do Problema	7
1.3 Objetivo Geral	8
1.4 Objetivos Específicos	9
1.5 Justificativa	9
2. Referencial Teórico	11
2.1 Integração de Políticas Públicas	11
2.1.1 Políticas Públicas e o PTC	11
2.1.2 O Processo de Integração de Políticas Públicas	14
Capacidade Política	17
Capacidade Organizacional	18
Capacidade Analítica	19
2.2 Desenvolvimento Territorial Sustentável	19
2.2.1 Território	20
2.2.2 Desenvolvimento	21
2.2.3 Estratégias de Desenvolvimento Territorial no Século XXI	21
2.3 Cidadania	27
2.4 Participação Social	30
3. Métodos e Técnicas de Pesquisa	32
3.1 Tipologia e Descrição Geral dos Métodos de Pesquisa	32
3.2 Caracterização da Organização, Setor ou Área e Objeto do Estudo	33
3.3 Procedimentos de Coleta e de Análise de Dados	34
4. Resultados e Discussão	36
4.1 A Difícil Inserção no Contexto Institucional	38
4.2 Conflitos e Tensões de Caráter Político	38
4.3 Os Resultados do PTC Sob o Olhar dos Atores Locais	39
5. Considerações Finais	41
6. Referências	43

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo faremos uma breve apresentação da pesquisa realizada, a exposição dos objetivos e temas abordados, a contextualização do objeto de estudo, a formulação do problema, a apresentação do objetivo geral e dos específicos, assim como da justificativa do trabalho.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Nos últimos doze anos o país vivenciou profundas transformações sociais, resultado de um novo modelo de desenvolvimento econômico, onde o crescimento econômico e a redução das desigualdades fizeram parte de um mesmo processo, houve uma alteração das relações econômicas e das dinâmicas regionais, existiu um discurso oficial por parte do governo na busca de reconhecimento de novos atores políticos e na tentativa de reinventar assim, o conceito de democracia participativa (BUTTO e BEMERGUY, 2014).

Segundo os autores que se debruçaram sobre o Programa Territórios da Cidadania, mencionados acima, o lançamento da política analisada ocorreu num contexto de maior diálogo entre o governo e os movimentos populares, criado pelo decreto de 25 de fevereiro de 2008, 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.

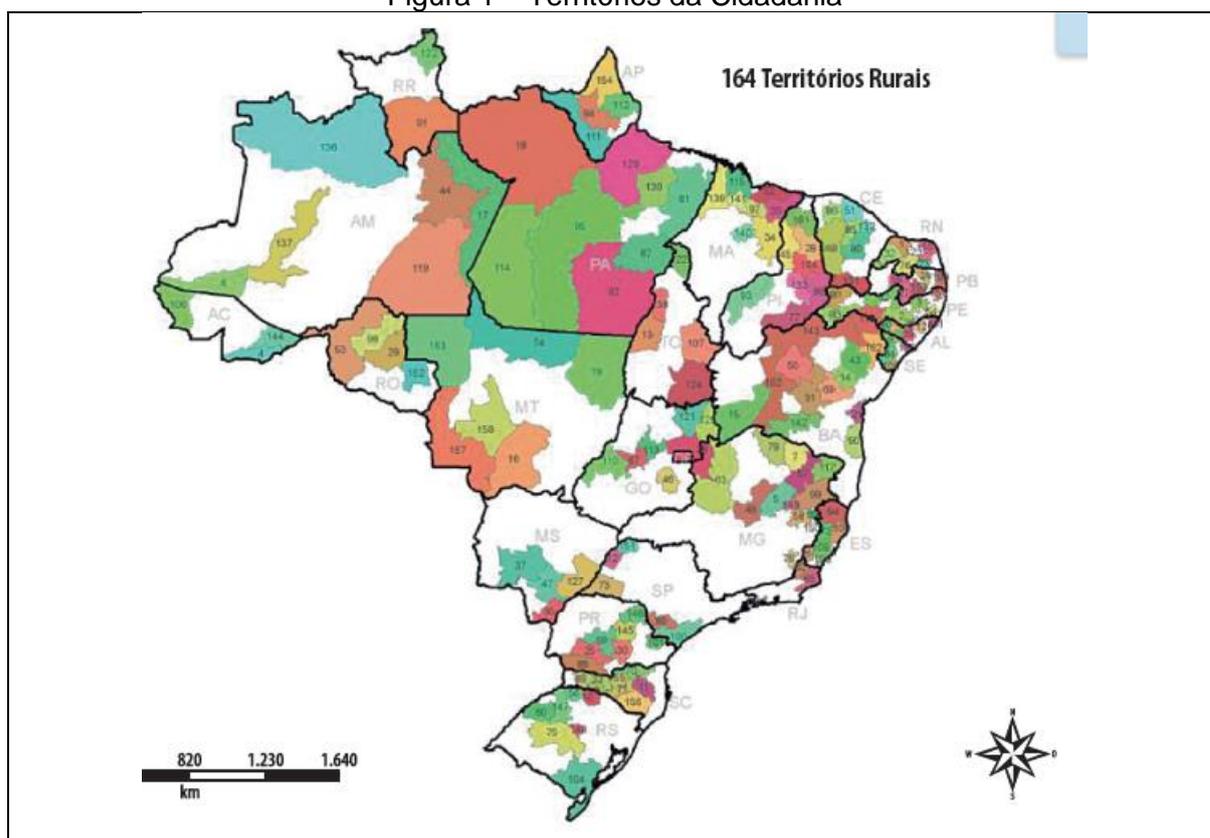
Os territórios, de acordo com o desenho do programa apresentado no referido decreto seriam criados e modificados por um Comitê Gestor Nacional, a partir dos

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.

Os territórios incorporados ao PTC foram escolhidos com as ponderações necessárias de acordo com os seguintes critérios: estar integrado ao programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; maior concentração de beneficiários do programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social; e maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica - IDEB. (DECRETO, 25 DE FEVEREIRO DE 2008).

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).

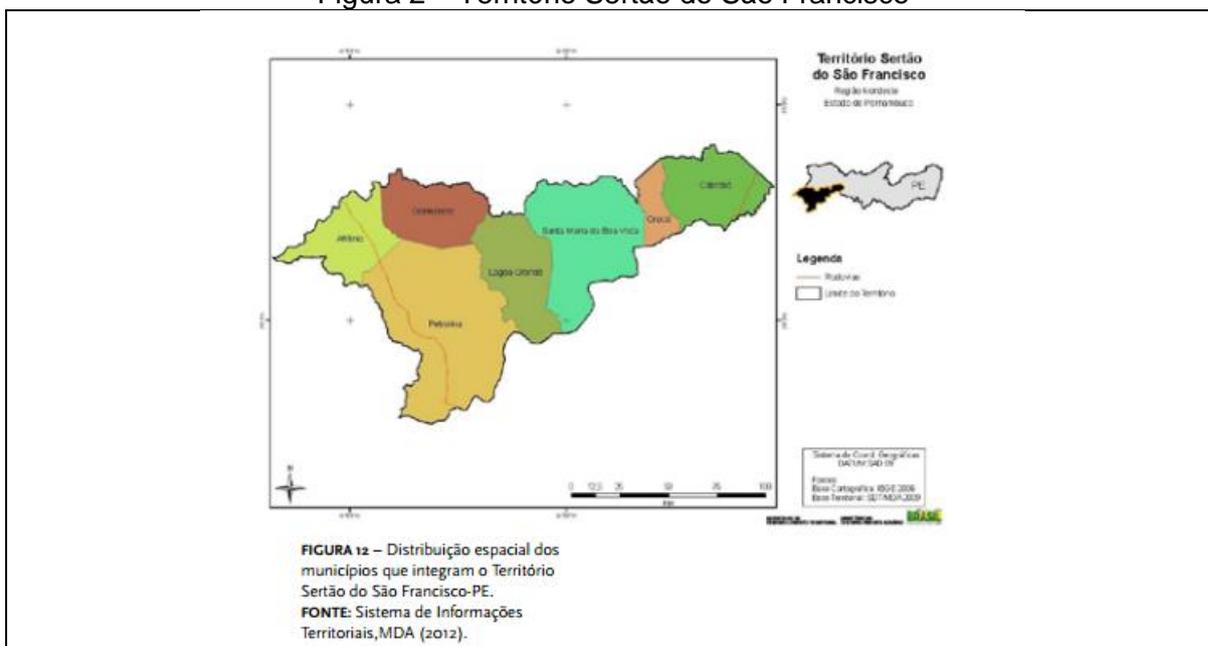
Figura 1 – Territórios da Cidadania



(MDA: 2009)

O universo empírico da pesquisa foi o Território da Cidadania - Sertão do São Francisco-PE (Figura 2), que abrange uma área de 14.682,20 Km² e é composto por sete municípios: Cabrobó, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Afrânio e Dormentes. A população total do território é de 434.835 habitantes, dos quais 154.008 vivem na área rural, o que corresponde a 35,42% do total. Possui 17.717 agricultores familiares, 4.694 famílias assentadas, onze comunidades quilombolas e duas terras indígenas. Seu IDH médio é 0,72 (PORTAL DA CIDADANIA, 2009).

Figura 2 – Território Sertão do São Francisco



(MDA, 2012)

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 seguintes órgãos, com respectivo suplente: Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; Secretária-Geral da Presidência da

República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério da Justiça; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério da Fazenda; Ministério da Pesca e Aquicultura; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (DECRETO, 25 DE FEVEREIRO DE 2008).

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).

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A concepção de integração de políticas públicas para o desenvolvimento territorial sustentável inferido do decreto de criação do PTC se apoia em circuitos institucionais complexos, que articulam em nível local (os Colegiados), um nível estadual (Comitê de Articulação Estadual) e um nível nacional (Comitê Gestor Nacional). Compõem os colegiados representantes das entidades públicas e da sociedade civil (Sindicatos, ONGs, etc.); o Comitê estadual tem como finalidade articular órgãos federais, estaduais e representantes das prefeituras dos municípios incluídos nos territórios. Do Comitê Gestor Nacional participam representantes da Casa Civil e dos Ministérios implicados (CAVALCANTI, WANDERLEY, NIEDERLE, 2014).

Integração de Políticas Públicas seria para o PTC a articulação em uma matriz de ações, formulada nos territórios, através dos mecanismos de participação integrantes do escopo do projeto, criadas a partir das políticas públicas ofertadas pelo governo federal. Segundo dados do Portal da Cidadania, essas ações transcendem a visão estreita de desenvolvimento apenas na integração das ações econômicas. O PTC tentou fazer a transição para outra abordagem, as políticas ofertadas vão desde desenvolvimento da infraestrutura pesqueira e aquícola até o apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais, como veremos mais à frente na matriz de ações (figura 5) do território analisado.

O presente trabalho de conclusão de curso terá como objeto de estudo o PTC, especificamente o território do Sertão de São Francisco-PE. Para tanto, busca - se compreender como os mecanismos de participação social local (colegiados territoriais) se materializam num contexto de integração de políticas públicas.

1.3 OBJETIVO GERAL

Buscar compreender as práticas de participação social decorrentes dos mecanismos de participação social previamente definidos no PTC, a partir de conceitos como: integração de políticas públicas, desenvolvimento territorial sustentável, cidadania e participação social, mais precisamente, no território Sertão do São Francisco-PE.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar conceitos consolidados no PTC: integração de políticas públicas, desenvolvimento territorial sustentável, cidadania e participação social.

2. Efetuar pesquisa bibliográfica e documental sobre os estudos de avaliação do Programa analisado, em relação aos mecanismos de integração, participação e sua efetividade.

3. Analisar os mecanismos de integração e participação social aplicados a partir dos conceitos consolidados no PTC e nos identificados na pesquisa bibliográfica e documental

4. Apresentar os mecanismos de participação do PTC no território Sertão do São Francisco-PE.

1.5 JUSTIFICATIVA

Os objetivos desse estudo foram se transformando de acordo com a proximidade com a política estudada. Foi fundamental para definição do objeto de estudo a sugestão (BRANDALISE, 2014) sobre a necessidade de pôr em curso um processo de aprendizado sobre a integração de políticas para identificar os mecanismos que permitem que uma política afete a outra, tanto como fator potencializador quanto inibidor e da necessidade de incorporar segmentos que denominam periféricos, inserindo-os de forma qualificada no processo de gestão social.

Para a autora citada acima, este esforço está fortemente associado à ampliação da capacidade de tornar os colegiados territoriais espaços efetivos de planejamento, execução e avaliação das políticas, transformando-os, de forma efetiva,

em fóruns democráticos de intenso e ininterrupto debate político, o que exige o reconhecimento do território como um híbrido de lógicas de ação onde o conflito e a disputa política são fatores do desenvolvimento tão significativos quanto a cooperação.

Poder perceber a integração de políticas públicas para o desenvolvimento territorial sustentável à luz dos mecanismos de participação social (colegiado territorial), foi à inspiração de todo esse trabalho de conclusão de curso.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados os principais conceitos acerca de integração de políticas públicas e dos mecanismos de participação social voltadas para o desenvolvimento territorial sustentável, tendo como pano de fundo o PTC, sendo eles: integração de políticas públicas, cidadania e desenvolvimento territorial sustentável.

2.1 INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1 Políticas Públicas e o PTC

O campo de estudo de políticas públicas no Brasil é bem recente se comparado a outros países. Nos Estados Unidos as pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer já no início dos anos 60. Intitulada de *Policy Science*, surgiu como subcampo dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos 1960 e 1970(SABATIER, 1995).

Considera que a área de políticas públicas contou com quatro grandes pais fundadores: Laswell, Simon, Lindblom e Easton. No caso brasileiro em especial a ênfase recaiu sobre a análise das estruturas e instituições e sobre caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. O conceito de política pública pode ser apresentado sobre os mais diversificados olhares. Segundo Souza a definição mais conhecida é a de Laswell (1936), decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Peters (1986) segue o mesmo caminho. Para ele política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como: "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". (SOUZA, 2006)

Eugenio Lahera Parada apresenta uma definição que pode facilmente ser visualizada no PTC:

“Política pública corresponde a fluxos de ações e fluxos de informações relacionados a um objetivo público definido de forma democrática; os que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da sociedade civil e do setor privado.” (PARADA, 2002, p.15-16).

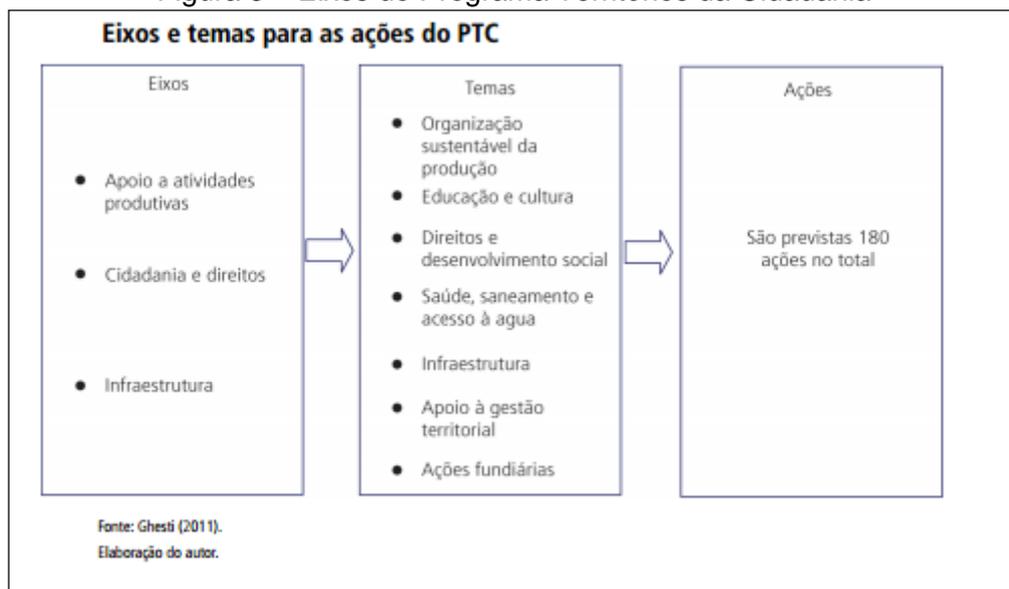
O PTC diz que busca na sua essência justamente a definição do objetivo público de forma democrática, integrando ações e políticas, trabalhando com diversos setores do Estado e da sociedade. É importante para pautar o processo de discussão de integração de políticas públicas à luz do PTC que tenhamos 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 3 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 3 – Eixos do Programa Territórios da Cidadania



Fonte: IPEA, 2011 (Apud Ghesti, 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.

2.1.2 O Processo de Integração de Políticas Públicas

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 (RAMESH, 2010).

Para o autor mencionado, esses e outros problemas coletivos urgentes são vastos demais para que as comunidades, muito menos os indivíduos, os resolvam por conta própria: só os governos têm o potencial para resolvê-los. Ainda assim, o potencial efetivo de ação do governo muitas vezes não é utilizado, pelo menos em

parte, porque muito poucas organizações do setor público estão preparadas para enfrentar problemas públicos complexos de uma forma integrada, coerente e adaptável.

Para estarem à altura do desafio de governar, as sociedades modernas, acima de tudo, os governos e gestores públicos precisam reconhecer as 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).

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 4 apresenta as principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas integradas.

Figura 4 - 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).

Foi a partir de análises e estudos do IPEA e de dados do IBGE que o governo descobriu que as políticas sociais tinham menor impacto na área rural do que nos centros urbanos. O programa foi gerado para responder a esse desafio. Quais são os gargalos, quais são os elementos estruturantes que estão desafiando a ampliação dos benefícios das políticas públicas no meio rural brasileiro. Os dados indicam maior redução das desigualdades na área urbana (EUZEBIO, 2009).

2.2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Para iniciarmos uma discussão mais aprofundada acerca do desenvolvimento territorial sustentável apresentada no PTC, se faz necessário à abordagem de alguns conceitos importantes, entre eles a definição de território, e desenvolvimento territorial sustentável.

2.2.1 Território

O próprio decreto de criação do programa já apresenta a definição utilizada para fins de organização a que a política se propõe:

“§ 2º Os Municípios que compõem os Territórios da Cidadania serão 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 trecho acima nos mostra que a definição de território transcende a utilização de critérios estritamente geográficos, e passa a incorporar diversos outros, abordando assim um conceito geográfico da construção social do espaço.

O conceito de território é amplo e, há autor que o define como sendo uma parte do espaço apropriado e usado por distintos agentes sociais sob a liderança de um agente social hegemônico, mediante relações de poder (BRITO, 2002). Outro como sendo fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 2001).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário lançou, em 2005, um documento intitulado “Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil” no qual o conceito aparecia de uma forma bastante clara e de fácil compreensão:

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

2.2.2 Desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento é bastante debatido no meio acadêmico, e está no subconsciente das pessoas à ligação quase que automática com temas econômicos quando se fala em desenvolvimento. Poucas pessoas pensam em igualdade racial, paridade de gênero, cidadania, direitos LGBTQ+ entre muitos outros pontos caros ao pleno alcance da cidadania. Neste trabalho iremos lidar com três conceitos importantes para a reflexão proposta, integração de políticas públicas, desenvolvimento territorial sustentável e cidadania, além de entender o processo de integração, e todas as suas nuances à luz do PTC. A proposta é desafiadora, dado o escasso material com foco nessa problemática. Muitos trabalhos foram analisados e revisados, a fim de se ter um vasto campo de atuação para percorrer todo esse percurso.

2.2.3 Estratégias de Desenvolvimento Territorial no Século XXI

COSTA (2000) defende que o desenvolvimento ocorrido no Brasil tem sido pautado na lógica economicista e na sua aplicabilidade através das políticas públicas. Ele é incisivo na sua discussão sobre as políticas territoriais no Brasil, principalmente desde a década de 50, tornaram-se políticas econômico-territoriais, isto é, constituem uma sub-estratégia das macropolíticas econômicas. Na década de 1960, em alguns casos, esses planos e projetos obedeceram a políticas emanadas do governo federal, compondo certa lógica nacional às intervenções regionais.

O PTC foi pautado sob orientação do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais-PRONAT, que é criado em 2003, no governo Lula, a partir de outro programa, o PRONAF, instituído no segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no ano de 1998. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais PRONAT (Souza e Saquet, 2014).

O documento Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil, mencionado anteriormente foi lançado em 2005 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, criada no ano de 2003, no governo Lula, com intuito de corroborar para novos desdobramentos de políticas voltadas para o rural e tem sua formulação no processo de transição entre o governo FHC e Lula.

No seu texto, os apontamentos refletem as discussões por parte dos sujeitos envolvidos nas discussões sobre a questão agrária no Brasil, pois no próprio documento questiona-se a tradição do Estado em implantar políticas que elegem setores ou seguimentos da sociedade (SDT, 2005), dando forma à nova estratégia de desenvolvimento, regulada em políticas que conjuguem para o espaço rural numa abordagem territorial. Numa tentativa de articulação de políticas públicas nos diversos níveis, englobando as esferas governamentais, federal, estadual e municipal, esse é o objetivo chave do PRONAT. Sua operacionalidade ocorre em 2004, com 65 territórios, em 2006 abrangem 118, e atualmente articula-se em 164 territórios rurais (SDT, 2012).

No PRONAT as políticas territoriais eram vistas como uma alternativa de mudança das políticas públicas para o rural. As estratégias em destaque combinavam

a proximidade social, favorecendo a solidariedade e a cooperação, atrelada à diversidade de sujeitos, com articulação dos serviços públicos e compartilhamento de uma identidade cultural, que fornecia uma sólida base para a coesão social e territorial, como alicerces do capital social (MDA, 2003).

A tessitura impulsionadora do PRONAT foi a própria avaliação das políticas de desenvolvimento rural na década de 1990 buscando ampliar a política de desenvolvimento territorial e mudar a configuração setorial que vinha sofrendo a política do PRONAT, e buscando mais comunicação entre os ministérios, pois o PRONAT centrava-se no MDA (FAVARETO, 2009).

Em 2008, é lançado o PTC. Sua criação tem como objetivo ampliar a participação social nas discussões territoriais, e fazer acontecer a articulação entre ministérios, a ponto de torná-la uma política integradora nas estruturas governamentais. Esta se dá através da articulação entre as instituições federais, estaduais, municipais e as que representam a sociedade civil organizada. A SDT, no âmbito dos territórios, faz-se presente principalmente através dos consultores territoriais. (SOUZA e SAQUET, 2014).

Para os autores citados anteriormente, há de se ressaltar o panorama das políticas públicas anteriores à implantação do PTC, como por exemplo, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais-PRONAT, que emerge na virada do século XX para o XXI, como um modelo de política inovadora, pois contém em sua matriz conceitual, a possibilidade de participação dos sujeitos do campo, na figura dos agricultores familiares e dos seus representantes institucionais. Na abordagem da política do PRONAT, o território se torna o conceito central e a estratégia utilizada para a sua aplicação. Neste sentido ocorre um processo de territorialização.

A ideia de desenvolvimento foi por muito tempo associada à de progresso. ou seja, assumia-se o desenvolvimento como um rito de passagem entre um passado arcaico e um presente moderno. Mais que isso, aceitou-se por muito tempo que o crescimento econômico trazia com ele, de forma quase simultânea, o

desenvolvimento social e humano e a melhoria do padrão de vida das pessoas o que consistia numa simplificação do assunto (AGUIAR, SOUZA, FILIPPI, BEROLDT, 2014).

Um breve resgate da noção de desenvolvimento pode surpreender pela constatação de que se trata de um conceito bastante recente. No século XIX não se falava em desenvolvimento, mas em progresso como uma esperança. Uma possibilidade oferecida a europeus e a norte-americanos ou então em civilização quando se tratava dos povos exóticos que não se enquadravam nos padrões dos primeiros. Somente no século XX que a ideia de desenvolvimento vai ganhar força e chegando a substituir a noção de progresso (HERMET, 2002).

Dentre as muitas abordagens do desenvolvimento, a do desenvolvimento sustentável foi a que mais se institucionalizou, ganhando status e aceitação, passando a ser utilizada como referência direta ou indireta pela maior parte das políticas e projetos de desenvolvimento nos últimos quinze ou vinte anos. No Brasil não foi diferente, porém é somente no final dos anos 80 que as ideias tratando de um crescimento econômico sustentável ganham força e aparecem na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1987), ocasião em que emerge o conceito ou a noção de desenvolvimento sustentável (AGUIAR, SOUZA, FILIPPI, BEROLDT, 2014).

Segundo os autores citados, o relatório final trazia o texto denominado “Nosso futuro comum”, que defendia um crescimento para todos, mas dentro de um equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental. Segundo este, desenvolvimento sustentável seria “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Este conceito passa então a influenciar diversas políticas apresentadas pelas agências e órgãos de financiamento para melhorias do sistema de produção em regiões consideradas pobres ou muito pobres.

Observando a definição de desenvolvimento sustentável nos seus detalhes, (MONTIBELLER-FILHO, 2001, p.135) analisa:

“[...] é desenvolvimento porque não se reduz a um simples crescimento quantitativo; pelo contrário, faz intervir a qualidade das relações humanas com o ambiente natural, e a necessidade de conciliar a evolução dos valores sócio culturais com a rejeição de todo o processo que leva a deculturação. É sustentável por que deve responder à equidade intrageracional e à intergeracional.”

Essa definição efetivamente mudará o paradigma do desenvolvimento, ao promover o bem estar social a qualquer custo ambiental deveria se atentar para a propriedade finita de diversos recursos naturais e o seu comprometimento de uso no futuro. A partir dessa nova visão aparece mais o uso do termo desenvolvimento rural sustentável trazendo a noção de sustentabilidade também para as práticas agrícolas ou as realizadas nos espaços rurais. Crescimento fora definido como um objetivo intermediário, ou como meio de alcançar o objetivo final de aliviar a pobreza (BANCO MUNDIAL, 2003).

O envolvimento de diferentes atores sociais e suas respectivas representatividades, inseridas e mobilizadas em determinados territórios, viabiliza ou fortalece as decisões e os movimentos políticos em torno das demandas de desenvolvimento, e a cooperação neste contexto torna-se importante fator (AGUIAR, SOUZA, FILIPPI, BEROLDT, 2014).

Para os atores mencionados, o principal encontro, ápice das questões sobre a pobreza e meio ambiente, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD-92, ou Rio-92), que colocou no centro das discussões o combate à pobreza e sua relação. A partir desta conferência a noção de desenvolvimento sustentável se consolida como forma de combater a miséria, preservar o ambiente e gerar bem-estar social, pelas agências de financiamento, organizações não governamentais e os próprios governos. Além disso, o conceito e o uso do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, para medir os estágios de desenvolvimento de países ou regiões passa a ser amplamente divulgado e aceito nos estudos e diagnósticos socioeconômicos.

Para eles, no Brasil merece destaque a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, pois esta pode ser considerada uma novidade no tema do desenvolvimento rural sustentável. Prevista no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do Governo Federal. A SDT trouxe como objetivo explícito a integração das políticas de desenvolvimento rural e o reconhecimento da importância do tratamento multissetorial e multifuncional dos territórios.

No rol das discussões recentes acerca do desenvolvimento, merece destaque ainda a nova perspectiva que é representada pela abordagem territorial, bem como a capacidade da sociedade de se organizar e intervir na gestão de seu território.

Essa abordagem funda outro marco institucional para o desenvolvimento, onde o elemento central é justamente a construção social em torno das ideias, do debate e das decisões tomadas nos fóruns e instituições (AGUIAR, SOUZA, FILIPPI, BEROLDT, 2014).

Ao final, apresentamos uma definição de desenvolvimento territorial como segue (PECQUEUR, 2004, p.3):

“Em primeira análise [...] o desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território.”.

Essa nova abordagem do desenvolvimento territorial é cercada pelos embates da democracia participativa que aparece tanto como figura por excelência como seu instrumento privilegiado. Na diversidade das pesquisas e das experiências empreendidas sob a perspectiva da aproximação entre o desenvolvimento territorial e a democracia participativa, somos confrontados na análise, há aspectos paradoxais, ambivalentes e mesmo ambíguos. Em outras palavras, essa aproximação entre o desenvolvimento territorial e a democracia participativa não é tão óbvia no que tange

às formas e ao sentido que toma. Um rápido olhar pela teoria pode ilustrar os problemas subjacentes. (BILLAUD, 2004).

2.3 CIDADANIA

A discussão de cidadania que nos interessa passa necessariamente pela abordagem da forma de exercício da democracia que se qualifica como “participativa” e que constitui o fundamento da aplicação da política dos Territórios da Cidadania. (BILLAUD, 2004).

Nessa relação com o fator participativo, o Brasil tem, como muitos países da América Latina, uma história particular. Nesse país, talvez mais do que em outros lugares, o surgimento da participação como motor da definição dos problemas a serem considerados pelas políticas públicas está, historicamente, ligado à construção dos movimentos sociais (DAGNINO, 2007). A priori, considerando essa herança, poderíamos esperar uma convergência natural entre participação e política pública. Na realidade, longe de validar tal convergência, a experiência da política dos Territórios da Cidadania representa, muito mais, um verdadeiro laboratório que ilustra os paradoxos e as ambivalências que caracterizam essas novas formas de exercício da democracia que as sociedades contemporâneas vivenciam há mais de 30 anos.

No caso dos Territórios da Cidadania, segundo o qual toda a vida democrática é tributária do tratamento das desigualdades e do fardo da pobreza. Esses territórios são, por hipótese, mais sensíveis à questão do desprezo e, talvez, se levarmos em consideração a necessária mobilização de um capital social na abordagem participativa, menos dispostos a adotar os princípios do agir comunicativo. Nos territórios, mais do que em outros locais, a possibilidade de um agir comunicativo fica atrelada à capacidade de os atores serem reconhecidos socialmente e escaparem da sociedade do desprezo (BILLAUD, 2004).

Além dos mecanismos de participação presente no desenho do programa, o inciso III do art. 2º do decreto de criação do PTC apresenta a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania como um dos objetivos dentro da estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, a serem promovidos com intuito de acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia.

A constituição de 1988 traz logo no seu primeiro capítulo:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Em sua obra, CARVALHO (2002) sintetiza o percurso da reconstrução, melhor dito, segundo ele, da construção da democracia brasileira após o fim da ditadura militar, relatando o ímpeto com que a palavra foi absolvida pela sociedade como um todo, estando presente em todos os atores e atrizes sociais: políticos, jornalistas, intelectuais, líderes sindicais, dirigentes de associações e simples cidadãos. Todos passaram a proferir essa palavra, houve segundo o autor uma frustração em relação à Constituição e suas implicações, e de fato houve. Após mais de 25 anos de promulgação da atual carta constitucional brasileira, muitos ainda são os desafios a serem enfrentados, a igualdade de raça, gênero, a universalização de direitos básicos, como saúde, educação, cultura, e muitos outros. O direito do voto nunca foi tão difundido, o processo democrático está cada vez mais consolidado, mas as coisas não caminharam tão bem em outras áreas. O autor ressalta a necessidade de se reforçar a organização do estado. Para CARVALHO (2002, p. 227):

“Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar

embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado.”

Mesmo estando na constituição, direitos básicos ainda necessitam de ser universalizados, é justamente seguindo essa máxima que o PTC busca aproximar o cidadão dos centros de decisões, para alcançar esse objetivo.

A matriz de ações é a materialização dos mecanismos de participação social e dos esforços empreendidos pelo governo na tentativa de ampliar a oferta dos programas básicos de cidadania, para ficar mais fácil à compreensão da variedade de ações do governo federal integradas, apresentamos abaixo (Figura 5) as matrizes elaboradas através do ciclo de gestão do PTC para o território do Sertão do São Francisco – PE.

Figura 5 – Matriz de Ações (Sertão do São Francisco) - PE

Eixo	Ação	Órgão	Meta física prevista	Valor Previsto (R\$)					
Apoyo à Produção	Apoyo a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais	MDA	Projetos Apoiados: 1	550.000,00	Cidadania e Direitos	Capacitação de Agentes de Desenvolvimento	MDA	Agentes de Desenvolvimento Capacitados: 80	177.243,75
Apoyo à Produção	Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	MDA	Agricultores Familiares Beneficiados: 92	235.421,17	Cidadania e Direitos	Computador Interativo	MEC	Equipamentos Entregues: 97	485.000,00
Apoyo à Produção	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria	MDS	Família Agricultora Beneficiada: 362	1.576.334,17	Cidadania e Direitos	Construção de Escolas no Campo	MEC	Escolas Construídas e Equipadas: 4	3.681.319,45
Apoyo à Produção	Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária	MDA	Famílias Assistidas: 579	104.105,79	Cidadania e Direitos	Documentação da Trabalhadora Rural	MDA	Mutirões Realizados: 10	311.550,15
Apoyo à Produção	Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos	MDA	Agricultores Familiares Assistidos: 5.300	13.005.174,22	Cidadania e Direitos	Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde	MS	População coberta / unidade: 494.431	404.445,97
Apoyo à Produção	Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais	MDA	Projetos Apoiados: 1	41.666,66	Cidadania e Direitos	Piso de Atenção Básica Fixo	MS	População coberta / unidade: 494.431	11.001.089,75
Apoyo à Produção	Capacitação e Monitoramento da Juventude Rural [Projeto Amanhã] - Plano Brasil sem Miséria	MI	Jovens Capacitados: 25	40.000,00	Cidadania e Direitos	Programa Laptop Educacional para as Escolas no Campo	MEC	Computadores Entregues: 121	117.975,00
Apoyo à Produção	Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	MDA	Famílias Assistidas: 1.166	58.333,33	Cidadania e Direitos	Programa Mais Educação Campo	MEC	Escolas Atendidas: 144	5.760.000,00
Apoyo à Produção	Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Sócio-Produtivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais	MDA	Empreendimentos Apoiados: 50	80.000,00	Cidadania e Direitos	Prolifância	MEC	Escolas Infantis Construídas/ Reformadas: 5	5.500.000,00
Apoyo à Produção	Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis	MDA	Famílias Atendidas: 127	93.435,14	Cidadania e Direitos	Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil - Plano Brasil sem Miséria	MDS	Crianças e Adolescentes Atendidos: 4.538	1.016.500,00
Apoyo à Produção	Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água - Plano Brasil sem Miséria	MI	Estruturas Implantadas: 5.363	28.416.010,00	Infraestrutura	Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 Habitantes	MDA	Máquinas disponibilizadas: 36	11.259.400,00
Cidadania e Direitos	Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet para Inclusão Digital	MC	Pontos de Presença GESAC (antena e conexão terrestre): 68	45.408,35	Infraestrutura	Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras	MDA	Famílias Beneficiadas: 5	287.414,46
Cidadania e Direitos	Apoyo à Elaboração e Gestão Social dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS	MDA	Territórios Apoiados: 1	30.000,00	Infraestrutura	Concessão de Crédito-Instalação às Famílias de Assentados	MDA	Famílias Atendidas: 2.302	17.311.350,54
Cidadania e Direitos	Apoyo ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no Desenvolvimento Territorial Rural	MDA	Mulheres Capacitadas: 1	10.000,00	Infraestrutura	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	MDA	Famílias Atendidas: 445	189.653,56

Fonte: Territoriosdacidadania.gov.br, 2013.

2.4 Participação Social

Para ROSANVALLON (2011), especialista da questão da democracia, a ideia de participação é inseparável da ideia de comunidade, na medida em que está ligada à “sociedade dos iguais” da Revolução Francesa. O cidadão pertence efetivamente à comunidade, pertencimento que se manifesta pela participação, mas este laço é também uma reivindicação de ser “um entre os outros”. Em outras palavras, a participação cidadã é intimamente ligada à igualdade. (BILLAUD, 2004).

Para autor mencionado acima o PTC foi instituído para servir como propulsor de um processo de reprogramação das políticas públicas para superação da pobreza e das desigualdades sociais que marcam o meio rural brasileiro. Para tanto, propôs um formato inovador de governança territorializada, o qual tem como alicerce a construção de novos espaços de participação social. Em particular, o Colegiado Territorial constitui a instância fundamental na organização do programa, definindo-se

como arena privilegiada para o enfrentamento das disputas entre as forças sociais do território.

Ao mesmo tempo, no plano nacional, uma verdadeira operação foi montada para incutir nos ministérios uma nova racionalidade de gestão territorializada para suas políticas. Esse esforço traduz-se na construção de uma Matriz de Ações ofertada aos territórios, os quais analisam suas demandas prioritárias e sugerem alterações na oferta de políticas. Enfim, é construído um plano de execução das políticas em nível territorial. As ações são ainda monitoradas e avaliadas tanto pelo Governo quanto pela Sociedade Civil organizada nos territórios.

O objetivo do PTC é justamente intervir no plano das interações e dinâmicas sociais e políticas nas quais os atores presentes no palco local acham-se engajados há muito tempo, bem como no plano das relações que os mesmos mantêm com várias escalas da organização político-administrativa nacional. Trata-se de reorganizar profundamente as instituições e os processos sociopolíticos para abrir novas perspectivas de desenvolvimento, dentro de um espaço do território nacional e para a população que ocupa esse espaço. (BILLAUD, 2004).

Esse Programa constitui-se, então, por meio do estabelecimento de novos espaços sociais, novas instituições e novos processos de negociação e tomada de decisão, como uma contribuição a um projeto de porte nacional para reorientar social e politicamente as bases de funcionamento da sociedade rural brasileira. Mais do que qualquer outro tipo de Programa, o PTC enfrenta as ambiguidades, as contradições internas e a imprevisibilidade que caracterizam todo sistema social complexo. (BRANDALISE, 2014)

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo pretende apresentar a metodologia que foi utilizada para que a finalidade do estudo fosse atingida, levando a resultados que permitam conclusões relevantes. Para isso, serão apresentados o tipo e a descrição da pesquisa, a caracterização institucional do PTC, os procedimentos de coleta e análise de dados.

3.1 TIPOLOGIA E DESCRIÇÃO GERAL DOS MÉTODOS DE PESQUISA

GOLDENBERG (2002, p.14) sintetiza da seguinte forma o processo de pesquisa: o que determina como trabalhar é o problema que se quer trabalhar: só se escolhe o caminho quando se sabe aonde se quer chegar. Ao conhecer, caracterizar, analisar e elaborar sínteses sobre um objeto de pesquisa, o investigador dispõe atualmente de diversos instrumentos metodológicos. Sendo assim, o direcionamento do tipo de pesquisa que será empreendido dependerá de fatores como a natureza do objeto, o problema de pesquisa e a corrente de pensamento que guia o pesquisador.

A pesquisa realizada foi a qualitativa, existem três diferentes possibilidades oferecidas pela abordagem qualitativa: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia (GODY, 1995), foi utilizado as duas primeiras. Estudo de caso pela análise do PTC a partir do território do Sertão do São Francisco-PE e pesquisa documental por todos os documentos oficiais utilizados.

Para pesquisar precisamos de métodos e técnicas que nos levem criteriosamente a resolver problemas. É pertinente que a pesquisa científica esteja alicerçada pelo método, o que significa elucidar a capacidade de observar, selecionar e organizar cientificamente os caminhos que devem ser percorridos para que a investigação se concretize (GAIO, CARVALHO e SIMÕES, 2008).

Vale ressaltar que por se tratar de um programa relativamente antigo, lançado em 2008, existe familiaridade deste tema com a literatura. Assim, este trabalho pode ser classificado ainda como uma pesquisa bibliográfica.

A análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões e hipóteses de interesse (CAULLEY apud LÜDKE e ANDRE, 1986).

Uma pessoa que deseja empreender uma pesquisa documental deve, com o objetivo de constituir um corpus satisfatório, esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes (CELLARD, 2008). A técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor, é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas (HELDER, 2006).

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO, SETOR OU ÁREA E OBJETO DO ESTUDO

O governo federal foi o articulador dessa política pública que envolve todos os três entes federativos e movimentos organizados da sociedade civil. O PTC é uma política pública que 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.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS

Os dados são de fonte primária (quando até então não há tratamento nos dados coletados), e secundária, foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica pesquisa documental. Os dados primários passaram por uma análise de conteúdo que é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem (BARDIN, 1977, p.46).

Na pesquisa bibliográfica foram analisados artigos, livros, teses e dissertações acadêmicas sobre o tema. A análise documental, por sua vez, se deu a partir de decretos e notícias disponíveis e meio eletrônicos, além de informações constantes nos endereços institucionais - também na internet; além desses, produtos entregues pela consultoria contratada pelo MDA, apresentações utilizadas no âmbito da Secretaria e referentes à plataforma, coletados na base de dados do Portal da Cidadania.

No que diz respeito à escolha dos documentos, utilizou-se a regra de pertinência (BARDIN, 1977), onde se escolhe os documentos a partir da sua relevância para a análise proposta, identificando os conceitos e as avaliações do PTC, além dos mecanismos de participação para a política, inicialmente a partir da pesquisa documental e bibliográfica, onde foi possível identificar melhor as relações existentes.

Utilizou-se a análise de conteúdo como metodologia de pesquisa para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos utilizados nesse trabalho. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. A análise de conteúdo, em sua vertente qualitativa, parte de uma série de pressupostos, os quais, no exame de um texto, servem de suporte para captar seu sentido simbólico. Este sentido nem sempre é manifesto e o seu significado não é único. Poderá ser focado em função de diferentes perspectivas (MORAES, 1999).

Para discutir os mecanismos de participação social no PTC no caso do Território Sertão do São Francisco-PE foi proposto duas leituras dos mecanismos de participação social: uma política e outra operacional (BRANDALISE, 2014).

Para a autora citada acima do ponto de vista político é interessante constatar uma convergência de interpretação entre atores com posicionamentos ideológicos radicalmente opostos (sindicatos, cooperativas, associações, ONGs e gestor público municipal).

Já sob a ótica da leitura operacional, outros atores institucionais (responsáveis de poderes públicos e representantes de serviços públicos) expressam uma visão mais prática ou operacional dos benefícios trazidos pelo Programa. Seu papel mais significativo, segundo os atores sociais inseridos nos mecanismos de participação, seria propiciar encontros entre entidades que, no cotidiano, operam de modo separado e desarticulado. Tais contatos, agilizados pelas reuniões do Colegiado Territorial, podem proporcionar uma melhor circulação das informações cruciais para o desempenho das políticas públicas e uma busca mais sistemática de harmonização entre o empenho das várias entidades atuando no espaço territorial.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

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.

4.1 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).

4.2 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.

4.3 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.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do PTC contribuiu para que se criasse 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 criou a possibilidade de ascensão das mais diversas propostas. 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.

6. 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.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BILLAUD, Jean-Paul. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. RECIFE. 2014

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, **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial [da] Republica 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

BRINKERHOFF, Derick W. (1996). **Coordination Issues in Policy Implementation Networks: An Illustration from Madagascar's 227 Environmental Action Plan**. In: World Development, vol. 24, n 9, pp. 1497-1510.

BRITO Cristóvão. Revisitando o conceito de território. In, **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano IV. N°6, 2002. Pag. 17.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel ; NIEDERLE, Paulo André. **LÁ NO TERRITÓRIO**; um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania, UFPE. RECIFE. 2014

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

COSTA, Wanderley Messias / **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil** – 9 ed. – São Paulo: Contexto 2000 – (Repensando a Geografia)

DAGNINO, Renato. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**. [V. 6, n. 2 jul./dez \(2007\)](#).

DINIZ, Clélio Campolina (org). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: ed. UnB, 2007.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, n. 15 (4), p. 13-22, 2001.

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

FAVARETO, Arilson da Silva. **Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Santiago, Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2009, 92 p.

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

GAIO, R.; CARVALHO, R.B.; SIMÕES, R. **Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão**. In: GAIO, R. (org.). Metodologia de pesquisa e produção de conhecimento. Petrópolis, Vozes, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de Pesquisar: como fazer pesquisas qualitativas em Ciências Sociais**. 8ª ed. Rio de Janeiro. Editora. Records, 2004, p, 103.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

HERMET, Guy. Cultura e desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 2000. HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA, A Construção de uma Política de Promoção da Igualdade Racial: uma análise dos últimos 20 anos - **Boletim de Políticas Sociais (BPS)**- (2014). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_21_cap08.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

LUDKE, M & ANDRÉ, M.E.D. **A Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

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

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O Mito do Desenvolvimento Sustentável**. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis. Ed. da UFSC. 2001.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

OCDE (2003). **Coerência nas Políticas**: Relatório Final de Atividades. Comitê de Gestão Pública.

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento territorial**: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. In: Raízes, Florianópolis, v. 24, n.1-2, p. 10-22, 2005.

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

SABATIER, Paul. **Political Science and Public Policy**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey:Prentice Hall, 1995. Cap. 2, p. 10-15.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. **Desenvolvimento em questão**. In: Revista do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania. Ijuí: Edit. Unijuí. Ano 2, n.3, p.9-26 jan/jun. 2004, p.9-26

SOUSA, Francisca Bispo de; Saquet, Marcos Aurélio. **Políticas Públicas e o Desenvolvimento Territorial na Amazônia**. IV Seminários Estadual de Estudos Territoriais - PARANÁ. 2014

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006: 20-45.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **O território**: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de, CORRÊA, Roberto Lobato & GOMES, Paulo Cesar da Costa (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 3 ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001. P. 77-116.

VEIGA, José Eli da et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE - IICA (MDA/CNDRS/NEAD)