



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PORTO NACIONAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**LUCÉLIA MARIA GONZAGA BERNARDES FERRARI**

**POLÍTICAS TERRITORIAIS E CIDADANIA: PROGRAMA TERRITÓRIOS DA  
CIDADANIA NO ESTADO DO TOCANTINS**

PORTO NACIONAL - TO  
2019

LUCÉLIA MARIA GONZAGA BERNARDES FERRARI

**POLÍTICAS TERRITORIAIS E CIDADANIA: PROGRAMA TERRITÓRIOS DA  
CIDADANIA NO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins - UFT para obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Adão Francisco de Oliveira

PORTO NACIONAL - TO  
2019

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

- F375p Ferrari, Lucélia Maria Gonzaga Bernardes.  
Políticas Territoriais e Cidadania: Programa Territórios da Cidadania no estado do Tocantins. / Lucélia Maria Gonzaga Bernardes Ferrari. – Porto Nacional, TO, 2019.  
95 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Geografia, 2019.  
Orientador: Adão Francisco de Oliveira
1. Políticas Territoriais. 2. Território da Cidadania. 3. Desenvolvimento. 4. Tocantins. I. Título

**CDD 910**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

LUCÉLIA MARIA GONZAGA BERNARDES FERRARI


**POLÍTICAS TERRITORIAIS E CIDADANIA: PROGRAMA  
TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional. Foi avaliada para obtenção do título de Mestre em Geografia e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 19/03/2019

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Adão Francisco de Oliveira (Orientador), UFT

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Roberto de Souza Santos, UFT

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro, UFG

Porto Nacional – TO  
2019

*Dedico este trabalho a todas as pessoas que não se conformam com as desigualdades sociais no mundo e lutam para combatê-las.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu Deus que me guia.

À minha Mãe Rainha que me protege.

A William e Olívia por apoiarem todos os meus projetos com muito amor e parceria.

Ao prof. Adão Francisco de Oliveira pela confiança, otimismo e preciosa orientação.

Aos professores do mestrado pelo compartilhamento dos conhecimentos (Carol, Fernando, Marciléia e Roberto).

Ao prof. Atamis Antonio Foschiera pelo estímulo a fazer o mestrado.

A Polyana pela presteza e carinho nos atendimentos.

A Marcelo e Wagner pelos mapas.

A Bela pelo computador.

A Perla pelo companheirismo nos diversos momentos desse percurso e pela amizade.

Aos colegas do mestrado pela convivência fraterna e pelos fortes vínculos criados.

## RESUMO

FERRARI, Lucélia Maria Gonzaga Bernardes. **Políticas Territoriais e Cidadania: Programa Territórios da Cidadania no Estado do Tocantins**. 2019. 90 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) - Universidade Federal do Tocantins - Campus Universitário de Porto Nacional - Curso de Pós-Graduação em Geografia, 2019.

O uso desigual do território, provocado pelos ditames de uma economia globalizada e pela insistência histórica de um modelo de desenvolvimento de origem europeia, tem resultado em pobreza, localizações forçadas no território brasileiro e atribuído valores desiguais às pessoas em virtude dessas localizações. A desigualdade, portanto, além de social é geográfica e territorialmente se manifesta na presença do arcabouço institucional e dos serviços públicos disponibilizados à população nos diversos lugares do País. A pesquisa aqui apresentada buscou conhecer em que medida uma política pública de governo, o Programa Territórios da Cidadania, foi capaz de ampliar a cidadania para os grupos sociais marginalizados desse direito constitucional, no estado do Tocantins. Objetivou-se também apreender, a partir da política pública, qual o arcabouço institucional e serviços disponibilizados a parte da população historicamente excluída do acesso a esses serviços. Para a compreensão da operacionalização e da constituição metodológica e conceitual que envolve esse processo, fez-se necessária a compreensão da estratégia utilizada pelo governo federal para fortalecer o desenvolvimento territorial por meio da implementação de um “mix” de ações que buscam a dinamização dos espaços agrários no estado do Tocantins. A partir dos eixos analíticos da cidadania e do uso do território como processos políticos, em que se articulam desafios gerais do processo de desenvolvimento com particularidades e singularidades de regiões específicas do estado do Tocantins, foi possível vislumbrar a contribuição da política para a ampliação da cidadania. O referencial teórico adotado na pesquisa provém de autores como Milton Santos, Iná Elias de Castro e Marcelo Lopes de Souza. A revisão bibliográfica e a pesquisa documental embasaram os resultados apresentados.

**Palavras-chave:** Políticas Territoriais; Território da Cidadania; Desenvolvimento; Tocantins.

## ABSTRACT

FERRARI, Lucélia Maria Gonzaga Bernardes. **Territorial Policies and Citizenship: Territorial Citizenship Program in the State of Tocantins**. 2019. 90 f. Dissertation (Academic Master in Geography) - Federal University of Tocantins - University Campus of Porto Nacional - Postgraduate Course in Geography, 2019.

The unequal use of territory, provoked by the dictates of a globalized economy and by the historical insistence of a model of development of European origin, has resulted in poverty, forced locations in the Brazilian territory and attributed unequal values to the people by virtue of these locations. Inequality, therefore, besides social, is geographically and territorially manifested in the presence of the institutional framework and the public services available to the population in the different places of the Country. The research presented here sought to know to what extent a public policy of government, Programa Territórios of Citizenship, was able to extend citizenship to marginalized social groups of this constitutional right, in the state of Tocantins. The objective was also to understand, from the public policy, what institutional framework and services are available to the part of the population historically excluded from access to these services. For the understanding of the operationalization and the methodological and conceptual constitution that involves this process, it became necessary to understand the strategy used by the federal government to strengthen the territorial development through the implementation of a "mix" of actions that seek the dynamization of spaces in the state of Tocantins. From the analytical axes of citizenship and the use of the territory as political processes, which articulate general challenges of the development process with particularities and singularities of specific regions of the state of Tocantins, it was possible to glimpse the contribution of politics to the expansion of citizenship. The theoretical reference adopted in the research comes from authors such as Milton Santos, Iná Elias de Castro and Marcelo Lopes de Souza. The bibliographic review and the documentary research supported the presented results.

**Keywords:** Territorial Policies; Territory of Citizenship; Development; Tocantins.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 01</b>	Mapa dos 120 Territórios da Cidadania no Brasil.....	<b>46</b>
<b>Figura 02</b>	Fluxograma do ciclo de implementação do PTC.....	<b>48</b>
<b>Figura 03</b>	Estrutura das intervenções do PTC, conforme os eixos, temas e ações.....	<b>50</b>
<b>Figura 04</b>	Mapa dos Territórios da Cidadania no Estado do Tocantins.....	<b>54</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b>	% da população extremamente pobre e % vulnerável à pobreza por município, no TC Sudeste.....	<b>55</b>
<b>Tabela 02</b>	IDHM e Índice de Gini dos municípios do Território Sudeste (2000-2010)	<b>56</b>
<b>Tabela 03</b>	Nº de Projetos de Assentamento (PA), famílias assentadas, área, por município no Território Sudeste (1987 a 2014) .....	<b>58</b>
<b>Tabela 04</b>	Resumo das características do Território Sudeste.....	<b>58</b>
<b>Tabela 05</b>	% da população extremamente pobre e % vulnerável à pobreza por município no TC Bico do Papagaio.....	<b>60</b>
<b>Tabela 06</b>	IDHM e Índice de Gini dos municípios do Território Bico do Papagaio (2000-2010).....	<b>60</b>
<b>Tabela 07</b>	Número de Projeto de Assentamento (PA), famílias assentadas, área por município no Território Bico do Papagaio (1987 a 2014).....	<b>61</b>
<b>Tabela 08</b>	% da população extremamente pobre e % vulnerável à pobreza por município no TC Jalapão.....	<b>63</b>
<b>Tabela 09</b>	IDHM e Índice de Gini dos municípios do Território Jalapão (2000-2010)	<b>63</b>
<b>Tabela 10</b>	Composição da Plenária do CT Território Sudeste.....	<b>68</b>
<b>Tabela 11</b>	Composição da Plenária do CT Território Jalapão.....	<b>69</b>
<b>Tabela 12</b>	Composição da Plenária do CT Território Bico do Papagaio.....	<b>70</b>
<b>Tabela 13</b>	Participação dos ministérios com ações por Território da Cidadania (2008-2014).....	<b>71</b>
<b>Tabela 14</b>	Montante total de recursos pagos e previstos para o eixo “Cidadania e Direitos” e valor per capita por Território (2008-2014).....	<b>73</b>
<b>Tabela 15</b>	Principais ações e valores pagos (R\$) de transferência de renda por Território – Pagos pelo MDS (período 2008 a 2010).....	<b>73</b>
<b>Tabela 16</b>	Principais ações de educação e cultura por Território (2008-2014).....	<b>74</b>
<b>Tabela 17</b>	Principais ações de saúde por Território (2008-2014).....	<b>77</b>
<b>Tabela 18</b>	Ações voltadas para a organização produtiva e recursos financeiros pagos (R\$) por Território (2008-2014).....	<b>78</b>

<b>Tabela 19</b>	Ações fundiárias por Território e recursos financeiros pagos (2008-2014)	<b>80</b>
<b>Tabela 20</b>	Ações de gestão territorial por Território e recursos financeiros pagos (2008-2014).....	<b>81</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b>	Estrutura institucional da gestão do programa Territórios da Cidadania.....	<b>47</b>
<b>Quadro 02</b>	Acordo de cooperação técnica entre a União e os Estados da Federação.....	<b>47</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b>	Participação dos temas por número de ações por ano (2008 a 2014) no TC Bico do Papagaio.....	<b>83</b>
<b>Gráfico 02</b>	Participação dos temas por número de ações por ano (2009 a 2014) no TC Jalapão.....	<b>84</b>
<b>Gráfico 03</b>	Participação dos temas por número de ações por ano (2009 a 2014) no TC Sudeste.....	<b>86</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABC</b>	Agência Brasileira de Cooperação
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BPC</b>	Benefício da Prestação Continuada
<b>CGN</b>	Comitê Gestor Nacional
<b>CIMI</b>	Conselho Indigenista Missionário
<b>CIRAD</b>	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
<b>Condraf</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
<b>Consad</b>	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
<b>Contag</b>	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
<b>CPT</b>	Comissão Pastoral da Terra
<b>CT</b>	Colegiado Territorial
<b>FCP</b>	Fundação Cultural Palmares
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>GIEA</b>	Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento de Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>Leader</b>	Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural

<b>MC</b>	Ministério das Comunicações
<b>MCid</b>	Ministério das Cidades
<b>MCT</b>	Ministério da Ciência e Tecnologia
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>MI</b>	Ministério da Integração Nacional
<b>MinC</b>	Ministério da Cultura
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MME</b>	Ministério de Minas e Energia
<b>MPOG</b>	Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PADRSS</b>	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PNDR</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
<b>Pnot</b>	Política Nacional de Ordenamento Territorial
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>Pronaf</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>Pronat</b>	Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios Rurais

<b>Proterritórios</b>	Programa Ibero-americano de Cooperação para a Gestão Territorial
<b>PTC</b>	Programa Territórios da Cidadania
<b>PTDRS</b>	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
<b>PTR</b>	Programa Territórios Rurais
<b>SDR</b>	Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Regularização Fundiária
<b>SDT</b>	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
<b>SIT</b>	Sistema de Informações Territoriais
<b>SPM</b>	Secretaria de Políticas para as Mulheres



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>2. RETOMADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS BRASILEIRAS</b> .....	24
2.1 Refletindo sobre o território e cidadania .....	24
2.2 Refletindo sobre o desenvolvimento .....	27
2.3 Contexto político nacional, influências e institucionalidades .....	30
2.3.1 Contexto político nacional .....	31
2.3.2 Influências .....	32
2.3.3 Institucionalidades .....	34
<b>3. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: SELETIVIDADE ESPACIAL, CIDADANIA E COMBATE À POBREZA</b> .....	38
3.1 Elementos estruturantes do programa territórios da cidadania .....	38
3.2 A gestão e o ciclo de implementação do programa .....	47
3.3 Eixos de intervenção .....	49
<b>4. OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO BICO DO PAPAGAIO, SUDESTE E JALAPÃO</b> .....	51
4.1 Formação e ocupação territorial do estado do Tocantins .....	51
4.2 Os territórios da cidadania do Bico do Papagaio, Sudeste e Jalapão .....	53
4.2.1 O território da cidadania Sudeste .....	55
4.2.2 Território da cidadania Bico do Papagaio .....	59
4.2.3 O território da cidadania Jalapão .....	62
<b>5. O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DO TOCANTINS</b> .....	65
5.1 O PTC nos territórios do Bico do Papagaio, Sudeste e Jalapão, no Estado do Tocantins .....	66
5.1.1 Os colegiados territoriais dos territórios .....	67
5.1.2 Participação dos ministérios e órgãos federais .....	71
5.1.3 Recursos financeiros aplicados .....	72
5.1.4 Principais ações/programas de transferência de renda .....	73
5.1.5 Principais ações de educação e cultura .....	74
5.1.6 Principais ações de saúde .....	77
5.1.7 Principais ações de organização da produção .....	78

5.1.8 Principais ações fundiárias relacionadas à ampliação de cidadania .....	80
5.1.9 Principais ações de gestão territorial.....	81
5.1.10 Ações relacionadas à garantia de direitos .....	83
5.2 Distribuição das ações por temas em cada um dos três Territórios da Cidadania ....	83
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>88</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>91</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Neste mundo de economia globalizada, capitalista, existem caminhos para se assegurar cidadania a todos num país tão desigual?

A primeira resposta que vem à cabeça é fatalista, a de que “não há mais nada a ser feito!”. No entanto, os autores Milton Santos, Iná Elias de Castro e Marcelo Souza que nos referenciam neste trabalho, através de suas pesquisas contribuem para o entendimento de que, as peculiaridades dos distintos territórios, dos Estados (como agentes políticos) e os anseios individuais e coletivos dos sujeitos de uma sociedade (que vão orientar seu modelo de desenvolvimento) são fatores que permitem a possibilidade do exercício de cidadania a todos. Ou seja, nada está terminado, tudo é processo em construção.

A desigualdade além de social é também territorial, é o que nos diz Santos (2007, p.151) “há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra”. Portanto, para combatê-las e proporcionar cidadania - resumidamente, entendida como o justo equilíbrio entre direitos e deveres na relação entre indivíduos e comunidade - é necessário planejar o uso do território com estratégias que levem a uma maior justiça social, para além do crescimento econômico e modernização tecnológica.

[...] o uso e o controle do território, (...) devem ser elevados a um plano de grande relevância também quando da formulação de estratégias de desenvolvimento socioespacial em sentido amplo, não meramente econômico capitalístico, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica (SOUZA, 2000, p.101).

Cabe ao Estado a responsabilidade de assegurar, pela Constituição e pela organização e instrumentação do território, que os bens públicos deixem de ser exclusividade dos mais bem localizados. Em suma, as políticas públicas, a despeito das mudanças nos modos de regulação, devem estar por princípio, orientadas para a garantia de acesso a bens, serviços públicos e justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente.

Castro (2003, p.24) assevera que “o problema da cidadania como exercício concreto de direitos no cotidiano social é nitidamente um problema também espacial” e aponta que, a existência do arcabouço institucional disponível ao cidadão e as condições institucionais do território afetam a igualdade de acesso a direitos.

[...] a cidadania é uma questão da organização da vida social, porém efetivamente afetada pela história e recortada pelo espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território (CASTRO, 2003, p.26).

Com a Constituição de 1988, chamada a “Constituição Cidadã”, os direitos civis como os políticos e sociais foram garantidos a todos brasileiros. No entanto, na prática, nessa sociedade marcada pela desigualdade sócio-territorial os direitos sociais materializados pela disponibilidade e acessibilidade aos serviços públicos, não se efetivam no território nacional de forma igualitariamente. Castro (2003, p.13) nos diz que,

Enquanto o exercício de direitos civis e políticos requer fundamentalmente um aparato judiciário adequado, o exercício de direitos sociais requer uma base infraestrutural mais ampla e mais dispersa pelo território, apoiada nas instituições públicas que garantem a oferta e o acesso aos serviços onde o cidadão está.

O território não é mero receptáculo de ações, ele também influi nos processos sociais, dessa forma “mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade” (SANTOS, 2007, p.18).

Diante disso, conhecer em que medida uma política pública de governo, o Programa Territórios da Cidadania, foi capaz de ampliar a cidadania para os grupos sociais marginalizados desse direito constitucional, no estado do Tocantins, passou a ser o objetivo desta pesquisa que ora apresentamos.

Para alcançar o objetivo principal, buscamos identificar a estratégia adotada pelo governo federal e quais arcabouços institucionais foram disponibilizados ao cidadão dos três Territórios da Cidadania no estado do Tocantins para proporcionar a igualdade de acesso a direitos sociais, no período de 2008 a 2014.

A partir de 2003, com a chegada ao governo federal de um projeto apoiado pelos diversos movimentos sociais, não só os do campo, houve o fortalecimento do projeto social-redistributivista. O Estado retoma seu papel de planejador do uso do território brasileiro - mesmo que, sem total autonomia em relação aos ditames do capitalismo mundial, os quais definem o uso do território com a intensidade e a temporalidade que lhe convém, regido pela necessidade de competitividade à escala do planeta - assumindo compromissos de proporcionar o uso mais igual do território aos segmentos sociais historicamente excluídos desse direito constitucional.

O programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, se constituiu num dispositivo político de articulação de um conjunto de políticas públicas diferenciadas, para agir articuladamente numa mesma base territorial, os Territórios da Cidadania – conjunto de municípios - estabelecendo o envolvimento de 23 ministérios e órgãos responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços

públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País, em regiões com menores índices de desenvolvimento humano e baixo dinamismo econômico (BRASIL, 2008). No estado do Tocantins foram instituídos três Territórios da Cidadania: Bico do Papagaio, Jalapão e Sudeste.

A política foi criada objetivando promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no espaço agrário e a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania mediante o planejamento e integração de políticas públicas como uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008).

Os autores supracitados também deixam claro que cidadania, território usado e desenvolvimento se relacionam e se manifestam espacialmente, logo, para refletir sobre cidadania é necessário refletir sobre território e, refletir sobre os dois conceitos recai em refletir sobre desenvolvimento. Diante disso, estruturamos a dissertação dedicando um primeiro capítulo à reflexão sobre estes três conceitos inicialmente, para em seguida, no mesmo capítulo contextualizarmos o momento político do Brasil e as influências que viabilizaram a retomada das políticas territoriais no Brasil, pós-constituição de 1988, nos detendo a duas políticas: o programa nacional de desenvolvimento rural sustentável dos territórios rurais (Pronat) e o programa territórios da cidadania (PTC).

A retomada, pelo governo federal, da estratégia de intervenção no território para promover o desenvolvimento se deu num contexto político de recente saída do país de uma ditadura militar (1964-85); de edição de uma nova constituição garantidora legal de demandas sociais históricas; com uma sociedade civil mobilizada, confiante nela própria e na capacidade e dever do Estado de prover o bem-estar social e retomar o crescimento econômico do país. Nesse contexto, as organizações sociais dos trabalhadores e trabalhadoras rurais se fortalecem, dão visibilidade às suas reivindicações, contribuem com discussões sobre as possibilidades de desenvolvimento incorporando a dimensão territorial como elemento estruturador.

Na primeira década dos anos 2000, várias políticas públicas federais dão relevância a rearranjos territoriais – em detrimento aos recortes de região e local - para alocação do planejamento e de recursos e como espaço estratégico de intervenção da ação estatal para a promoção do desenvolvimento.

A questão da definição de escalas espaciais da ação governamental há muito esteve presente nos esforços de planejamento estatal, o que mudou ao longo do tempo foram os instrumentos operacionais de planejamento e intervenção mais recentes, que derivaram de um

processo de descentralização e desconcentração do poder político central da União nas últimas décadas (SILVA, 2013b).

Estas políticas públicas assentam suas estratégias de ação sob as prerrogativas da parceria e da participação da sociedade civil na gestão. O território é concebido como espaço de cooperação, consenso, de fortalecimento e construção de identidades sociais para a construção de articulações, visando favorecer a dinamização das economias das regiões interioranas. Nessas circunstâncias, a estratégia de construção da consensualidade estaria ancorada em fóruns, conselhos, colegiados de concertação.

No segundo capítulo, a partir de uma revisão bibliográfica e uma apurada leitura de documentos oficiais que referenciam o desenho da política PTC e da sua gestão, identificamos os seus elementos estruturantes: origem; conceitos norteadores; critérios de inclusão dos beneficiários da política; os agentes públicos e da sociedade civil envolvidos; a articulação dos entes federados; o fluxo das decisões e; a dinâmica de implementação.

O ciclo de implementação do PTC é deflagrado pelo governo federal – a partir uma matriz de ação/programas provenientes de 18 ministérios - intermediado pelos estados e discutido nos Territórios. O controle das ações da política foi previsto pelo acompanhamento do relatório de execução, um instrumento que contém detalhes do estágio da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas. Este documento de controle da política (planilhas do programa Excel) nos foi disponibilizado pelo ministério do desenvolvimento agrário através do portal do cidadão e-Sic. A partir dele pudemos lançar mão das informações sobre o arcabouço institucional, serviços públicos e os recursos disponibilizados para cada território no estado do Tocantins.

No capítulo três apresentamos uma caracterização dos territórios Bico do Papagaio, Sudeste e Jalapão a partir das variáveis índice de desenvolvimento humano (IDHM) - utilizado como critério para selecionar o território para ser beneficiário da política -, índice de Gini para identificarmos a concentração de renda por município, analisando a dinâmica entre os anos 2000 e 2010. Analisamos também o percentual da população em extrema pobreza e vulnerável à pobreza dos municípios dos territórios, no ano de 2010, por entendermos que esta variável contribui para dar uma dimensão da proporção da população afetada pelas carências de condições básicas para uma vida minimamente digna. Ainda neste capítulo resgatamos a história de formação e ocupação do estado do Tocantins - desde quando era o norte de Goiás - para contextualizar a dinâmica territorial das regiões selecionadas para serem os territórios da cidadania no estado.

Os indicadores sociais, econômicos, fundiários, demográficos que foram utilizados

nesse estudo são oriundos dos censos do IBGE; sistema de informações territoriais do ministério do desenvolvimento agrário(MDA); INCRA; Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD; plano territorial de desenvolvimento rural sustentável(PTDRS); fundação cultural Palmares (FCP).

Por fim, no último capítulo, apresentamos o resultado da intervenção pública no território a partir da proposta da articulação das políticas. Valemo-nos para tal, do documento relatório de execução do programa dando um tratamento analítico às planilhas constantes dele. Uma vez que, a estrutura de intervenção do PTC distribuiu as ações em três eixos, sete temas e diversas ações (variando ano a ano, com um máximo de 202 e o mínimo de 55), nos detivemos às ações vinculadas ao eixo do programa chamado “cidadania e direitos” para focar no objetivo da pesquisa. Neste capítulo, o arcabouço institucional e os serviços públicos disponibilizados capazes de ampliar a cidadania daqueles espaços estão identificados. Eles incluem ações de transferência de renda direta, educação, saúde, ações fundiárias, gestão territorial, direitos e desenvolvimento social.

Nas considerações finais fazemos nossas ponderações sobre os resultados da pesquisa à luz do referencial teórico que embasou a apreensão da realidade estudada.

## **2. RETOMADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS BRASILEIRAS**

Este capítulo tem por objetivo situar o processo da retomada do enfoque territorial nas políticas públicas brasileiras pós Constituição Federal de 1988. Castro (2005) assevera que, como um conjunto de enfoques estratégicos, as políticas territoriais estão submetidas às relações de poder que supõem assimetrias na posse de meios e nas estratégias para seu exercício. O território, por sua vez, é tanto um meio como uma condição de possibilidade de alguma dessas estratégias. Contudo, o tópico em questão delimita-se à dinâmica de implantação das políticas que utilizam o território como fim, ou seja, “políticas baseadas em estratégias intersetoriais e articuladas para o desenvolvimento de territórios específicos com graves deficiências estruturais e alta incidência de pobreza” (SILVA, 2013a, p. 31). Portanto, o histórico dessa abordagem está restrito, aqui, aos programas federais Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e Territórios da Cidadania (PTC).

Buscou-se aqui apresentar o referencial teórico adotado nesta dissertação sobre desenvolvimento, território e cidadania os quais nortearão uma reflexão sobre os usos e desdobramentos espaciais desse processo político “Territórios da Cidadania” no estado do Tocantins.

Esta dissertação compreende a intervenção do Estado no uso do território como um instrumento de ação política, fomentador de práticas sociais e criador de dinâmicas territoriais. Esta intervenção ao mesmo tempo em que cria processos de modernização, expande o meio técnico-científico-informacional, pode diminuir desigualdades sócio-territoriais historicamente existentes.

### **2.1 Refletindo sobre o território e cidadania**

Castro (2015, p.10) em seu artigo “entre a política e a nova agenda da geografia” argumenta que historicamente “a relação entre a geografia e a política é inequívoca” e que continua na atualidade. A explicação fundante é a de que “há uma dimensão espacial no fenômeno político que possibilita incorporá-lo à análise geográfica” e o campo de apreensão, entre outros, pode ser “a partir da ordem espacial que ele afeta e que é afetado por ela (...) compreendendo-o como um fato também geográfico”.

O que se busca com esse estudo é refletir sobre o uso do território e seus desdobramentos espaciais a partir da política pública Territórios da Cidadania- uma ação



planejada e intencional do Estado de intervir no uso do território nacional - como instrumento de ampliação de cidadania e de redução da pobreza decorrente do uso desigual do território e que se expressa no espaço.

Para Santos (2007) e Souza (2000) o destaque ao uso do território, à sua “instrumentação”, é necessário quando se planeja estratégias de desenvolvimento sócio-espacial com o qual se quer proporcionar uma maior justiça social, para além do crescimento econômico e modernização tecnológica.

[...] o uso e o controle do território, (...) devem ser elevados a um plano de grande relevância também quando da formulação de estratégias de desenvolvimento sócio-espacial em sentido amplo, não meramente econômico capitalístico, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica (SOUZA, 2000, p.101).

Santos (2001, s/p) nos ensina que “território usado é tanto o resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas ações humanas, constituindo-se num todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes” e mais, que espaço geográfico é sinônimo de território usado, o espaço de todos.

Uma perspectiva do território usado conduz à ideia de espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço. Trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço de todas as dimensões do acontecer, de todas as determinações da totalidade social (SANTOS, 2001, s/p).

Santos (2001, s/p) assevera também que, na relação histórica entre atores hegemônicos e hegemonzados há uma distinção no uso do território e no poder de uso e de comando, sendo que, para os primeiros o território usado “é um recurso, garantia da realização dos seus interesses particulares” e, para os segundos, o território usado é “abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares”.

Para Santos (2007, p.151) “há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra” e que “a República somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam”, cabendo ao Estado a responsabilidade de assegurar, pela Constituição e pela organização e instrumentação do território, que os bens públicos deixem de ser exclusividade dos mais bem localizados.

Em suma, as políticas públicas, a despeito das mudanças nos modos de regulação, devem estar por princípio, orientadas para a garantia de acesso a bens, serviços públicos e justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente.

Castro (2003, p.10) identifica que, entre as várias acepções sobre cidadania, há um núcleo que resiste no conceito: “aquele que considera o justo equilíbrio entre direitos e deveres na relação entre indivíduos e comunidade”.

Com a Constituição de 1988, chamada a “Constituição Cidadã”, os direitos civis como os políticos e sociais foram garantidos a todos brasileiros. No entanto, na prática, nessa sociedade marcada pela desigualdade sócio-territorial é evidente que os direitos sociais não se efetivam igualmente. Castro (2003, p.24) assevera que “o problema da cidadania como exercício concreto de direitos no cotidiano social é nitidamente um problema também espacial” e aponta que, a existência do arcabouço institucional disponível ao cidadão e as condições institucionais do território afetam a igualdade de acesso a direitos.

[...] a cidadania é uma questão da organização da vida social, porém efetivamente afetada pela história e recortada pelo espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território (CASTRO, 2003, p.26).

Castro (2003, p.13) complementa dizendo “enquanto o exercício de direitos civis e políticos requer fundamentalmente um aparato judiciário adequado, o exercício de direitos sociais requer uma base infraestrutural mais ampla e mais dispersa pelo território, apoiada nas instituições públicas que garantem a oferta e o acesso aos serviços onde o cidadão está”.

Outrossim, Santos (2007, p.18) enxerga o território como uma instância que influi nos processos sociais “mudanças no uso e na gestão do território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se nos ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade”.

Na concepção de Santos (2007) num mesmo período da história, o valor do ser humano se diferencia em detrimento do lugar em que se encontra, por conseguinte, a cidadania é indissociável da base espacial dos indivíduos e dos grupos sociais, por meio das condições de acessibilidade e de mobilidade das pessoas.

Cada homem vale pelo lugar onde está: seu valor (...) depende de sua localização no território [...]. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde está. Enquanto *um lugar* vem a ser condição de sua pobreza, *um outro lugar* poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (SANTOS, 2007, p.107).

Santos (2006, p.39) define território usado como “formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. Para o

autor, a natureza é a origem, ela provê as coisas, as quais são transformadas em objetos pela ação do ser humano através da técnica. Sendo que é a técnica que une os sistemas de ações e os sistemas de objetos; ela permite a relação homem-natureza e homem-homem e, desta forma, a produção do espaço geográfico. As técnicas não são distribuídas igualmente por todo o território “a cada lugar geográfico concreto corresponde, em cada momento, um conjunto de técnicas e de instrumentos de trabalho, resultado de uma combinação específica que também é historicamente determinada” (ibidem, p.35).

Inerente a esse conceito de território usado está a noção de movimento, de relação, de dialética “[...] o espaço não é apenas um receptáculo da história, mas condição de sua realização qualificada. Essa dialética concreta também inclui, em nossos dias, a ideologia e os símbolos”(SANTOS, 2006, p.82).

## 2.2 Refletindo sobre o desenvolvimento

A palavra desenvolvimento, por si só, é carregada de juízos de valor. É um objeto inscrito desde o começo em uma moldura filosófica, portanto subjacente ao debate sobre ele, há aspectos político-filosóficos e éticos, alerta Souza (1996). Há os que se dedicam a apreendê-lo, a cientificá-lo, a propor a incorporação de novas dimensões e há os que o rejeitam integralmente.

A rejeição à crença na razão, na ciência e no progresso como guias da humanidade – valores da modernidade, raiz cultural da ideia de desenvolvimento surgida no Ocidente – é a postura filosófica adotada por niilistas “pós-modernos”, que além de desacreditarem no caráter emancipatório da razão e da ciência, via-as “antes na conta dos instrumentos de opressão do indivíduo do que da sua libertação”(SOUZA, 1996, p.6). Para eles, emancipação seria possível mediante a valorização da emoção, do sentimento e da estética.

Souza (2006, p. 101) destaca o simplismo como recorrente nessas compreensões:

As denúncias niilistas de “desenvolvimento”, autoqualificadas de “*postdevelopment*”<sup>1</sup>, “*anti-development*” ou “*beyonddevelopment*”, tendem, por definição, a se exaurir em uma negação de tudo, sem deixar espaço para sutilezas e simplificando excessivamente a realidade, com isso gerando um quadro tão simplista quanto o da ideologia capitalista do desenvolvimento econômico, só que com os sinais trocados. Para aqueles que professam uma interpretação dessa natureza, não caberia mais falar em “desenvolvimento” e ponto final.

---

<sup>1</sup> Pós-desenvolvimento. Antidesenvolvimento ou além do desenvolvimento (tradução).

Dentre os principais aspectos criticados do desenvolvimento, cabe destaque: a ocidentalização do mundo; modernização capitalista em escala planetária; destruição da etnodiversidade em nome de uma pasteurização cultural; excessivo foco econômico no delineamento das suas ações; homogeneização das diversidades sociais, políticas e culturais; a cientifização do discurso que legitima o padrão de países autodenominados desenvolvidos; degradação ambiental, entre outros (SOUZA, 1996, 1994).

Em contraposição aos “pós-modernistas”, a valorização da razão crítica e comunicativa e o engajamento político coordenado são defendidos como possibilidades de emancipação, numa clara posição de reafirmação da legitimidade do projeto da modernidade de desenvolvimento (SOUZA, 1996).

Culturalmente enraizado, à medida que o discurso e prática avançaram e as objeções a seu respeito aumentaram, o conteúdo de seus enfoques foi variando apropriando-se de temas relevantes, como meio ambiente, gênero, redistribuição e equidade. No entanto, o processo de repensar e propor novas faces ou adjetivações ao desenvolvimento permaneceu fechado e apresentado como modelos ocidentais a serem seguidos (especialmente europeus). Segundo Souza (1996,p.9) foi, essencialmente, uma história de substituição de certas visões fechadas por outras igualmente fechadas:

Toda a história de "superações" de velhos conceitos (e, simultaneamente, de "teorias" e estratégias) de desenvolvimento por outros mais novos foi, essencialmente, uma história de substituição de certas visões fechadas por outras igualmente fechadas, e todas com um inequívoco comprometimento etnocêntrico em relação ao Ocidente: das teorias da modernização e do crescimento, passando pelos enfoques *redistributionwithgrowth*<sup>2</sup> e da satisfação de necessidades básicas, ao *sustainabledevelopment* (em sua usual acepção de um "capitalismo ecológico e domesticado") e ao neocepalismo ("transformação produtiva com equidade"), exemplos mais recentes da renovação do discurso capitalista. A estas abordagens pode ser acrescentada, em um plano mais amplo de consideração, a perspectiva do materialismo histórico, por excelência o 'grande relato' adversário da ideologia burguesa, igualmente fechado e não menos europeicêntrico (...).

Acrescentando a estas características das teorias, Favareto (2006) destaca dois aspectos de insuficiência dos aparatos teóricos dedicados a compreender os processos de desenvolvimento, quais sejam, o negligenciamento da importância dos potenciais próprios e específicos de uma sociedade para estabelecer fluxos dinâmicos e a incapacidade de explicar de onde vêm as instituições que lhes permita compô-los:

As teorias de maior apelo pecam ou por desconsiderar a importância do estoque de bens e recursos de que uma sociedade dispõe para estabelecer fluxos dinâmicos – recursos que linhagens bem distintas do pensamento social e econômico vêm

---

<sup>2</sup> Tradução: Redistribuição com crescimento; desenvolvimento sustentável.

chamando por capitais, social, humano, cultural, e até natural-, ou por não explicar de onde vêm as instituições que lhes permita compô-los de uma maneira a alcançar mais bem-estar e coesão social. Daí a necessidade de observar as articulações entre meio-ambiente, estruturas sociais e instituições, aspectos geralmente enfatizados de maneira isolada por tradições disciplinares concorrentes como a geografia, a sociologia ou a economia (FAVARETO, 2006, p.77).

Entendendo o desenvolvimento como distinto para cada sociedade específica e territorializada e como um “processo de aprimoramento (gradativo ou, também, através de bruscas rupturas) das condições gerais do viver em sociedade, em nome de uma maior felicidade individual e coletiva” (SOUZA, 1996, p.9) propõe a construção de teorias descentralizadas e abertas, rompendo com o etnocentrismo e com a ideia heterônoma de uma verdade absoluta a respeito do desenvolvimento. Para tanto, destaca que o princípio ético e político norteador capaz de sedimentar estas teorias é o princípio da autonomia<sup>3</sup> individual e coletiva.

A autonomia como princípio norteador do desenvolvimento requer uma espacialização e traz subentendida uma territorialidade autônoma, uma gestão autônoma - por parte da coletividade em questão - dos recursos contidos em seu território, que é o espaço por ela controlado e influenciado. Sendo o espaço social o produto da transformação da natureza pelo trabalho, suporte para a vida em sociedade e, ao mesmo tempo, um condicionador dos projetos humanos; um referencial simbólico para a organização política; uma arena de luta; uma fonte de recursos (SOUZA, 1996, p.11).

Sobre a autonomia nesse mundo cada dia mais globalizado - conseqüentemente com os valores ocidentais mais entranhados, diminuindo a margem de alternativas para soluções autocentradas e de ruptura - no qual a disputa e a desarmonia estão presentes, Souza (1996, p.10-11) esclarece que:

A autonomia, portanto, não é uma utopia idealista, a exigir como premissa uma sociedade uniforme e sem conflitos, mas, simplesmente, um horizonte de pensamento e ação, a estimular um caminhar marcado por dissensões que, sobre a base do agir comunicativo e com o concurso de uma razão crítica [...], não precisarão ter como corolário a violência.

Castro (2015, p.24) aponta as normas, as leis e as instituições políticas como campo de negociação dos distintos interesses e conflitos que “fazem parte de sociedades onde indivíduos e liberdade são centrais”. Posto isso, é possível conceber um desenvolvimento territorial conflitual, baseado em conteúdos plurais que derivem do confronto democrático de ideias e, por isso mesmo, promotor de distintos modelos de desenvolvimento. Nesses, a disputa e o conflito apresentam-se como elementos intrínsecos à sua essência.

---

<sup>3</sup> Autonomia como “o poder de uma coletividade se reger a si própria, por leis próprias” (SOUZA, 2000, p.105).

### 2.3 Contexto político nacional, influências e institucionalidades

A partir da década de 1990 gesta-se uma mudança de enfoque e entendimento sobre o desenvolvimento rural revitalizando o tema e gerando novas abordagens. Na década de 2000, enfaticamente, o território é destacado como alocação do planejamento, como espaço estratégico de intervenção da ação estatal para a promoção do desenvolvimento em várias políticas públicas. Em algumas, a ênfase é tanta que dá nome às políticas, a exemplo da que se estuda no momento: Territórios da Cidadania. Nelas, o território é tomado como uma institucionalização flexível- entre o município e o estado -no que tange à definição de escalas administrativas, sua abrangência vai variar de acordo com a natureza da ação e a cobertura espacial requerida.

Segundo Silva (2013b) a questão da definição de escalas espaciais da ação governamental há muito esteve presente nos esforços de planejamento estatal, o que mudou ao longo do tempo foram os instrumentos operacionais de planejamento e intervenção mais recentes, que derivaram de um processo de descentralização e desconcentração do poder político central da União nas últimas décadas.

Na década de 1990, o território como o recorte espacial que permitiria explicar o papel do contexto e do espaço social como fator de desenvolvimento (abandonando explicações adotadas anteriormente como as de região e local) é fruto de um movimento – oriundo da Europa – que ganha a atenção de pesquisadores no Brasil, dos movimentos sociais ligados às questões do campo e a parceria técnica e financeira de organismos multilaterais (Instituto de cooperação para agricultura -IICA, Banco Mundial-BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID) influenciadores de políticas públicas nacionais.

As noções de capital social, costumes, cultura, reciprocidade, relações de confiança e cooperação são ressaltadas como vantagens territoriais capazes de tornar os territórios competitivos e inovadores e verdadeiros recursos de uma economia nacional (VEIGA, 2002).

Dessa forma, as recentes políticas públicas de abordagem territorial assentam suas estratégias de ação sob as prerrogativas da parceria, da participação e da governança. O território é concebido como espaço de cooperação, consenso, de fortalecimento e construção de identidades sociais para a construção de articulações, visando favorecer a dinamização das economias das regiões interioranas. Nessas circunstâncias, a estratégia de construção da consensualidade estaria ancorada em fóruns, conselhos, colegiados de concertação.

### 2.3.1 Contexto político nacional

A retomada da estratégia de intervenção no território para promover o desenvolvimento se deu num contexto político de recente saída do país de uma ditadura militar (1964-85); edição de uma nova constituição garantidora legal de demandas sociais históricas que, como diz Anjos (2016, p. 19) “a promulgação da nova constituição federal (1988) representa o desaguadouro para onde confluem as esperanças de resgatar a dívida social com os deserdados do campo e da cidade e para as mudanças estruturais que foram relegadas ao limbo e ao esquecimento”; com uma sociedade civil mobilizada, confiante nela própria e na capacidade e dever do Estado de prover o bem-estar social e retomar o crescimento econômico do país.

Uma onda de frustração veio logo em seguida em decorrência de o primeiro governo pós-ditadura (1985-1989) ter agudizado a crise econômica (dívida externa com o fundo monetário internacional - FMI, baixo crescimento da economia e processo hiperinflacionário) e pelo fato de que os outros governos seguintes da década de 1990 terem conseguido a estabilização macroeconômica com controle da inflação, porém adotando políticas de corte neoliberais (estado mínimo e maior participação da iniciativa privada). A ação governamental neste período voltou-se especialmente para a estabilização (Plano Brasil Novo, de 1990 e Plano Real, de 1993) e para a redução do tamanho do Estado e das intervenções governamentais na economia. Nesse ambiente, a disseminação das ideias e das práticas neoliberais associadas ao processo de globalização e seus efeitos, marcaram profundamente as formas de entendimento do papel que as regiões e os territórios deveriam ter (SCHNEIDER, 2010; BACELAR, 2010).

Os movimentos sociais - que participaram ativamente do processo de redemocratização na década de 1980 - reagem e voltam à cena política com “diversidade e espessura”, além de mudarem o escopo das ações que passam de apenas “reivindicativas e contestatórias” para ser também “proativas e propositivas”, na década de 1990 (SCHNEIDER, 2010, p.514).

Nesse contexto, as organizações sociais dos trabalhadores e trabalhadoras rurais se fortalecem, dão visibilidade às suas reivindicações, contribuem com discussões sobre as possibilidades de desenvolvimento incorporando a dimensão territorial como elemento estruturador. Constroem o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e

Solidário (PADRSS)<sup>4</sup> cujos pilares são: a realização da reforma agrária ampla e massiva e o fortalecimento e valorização da agricultura familiar. E dentre os elementos estruturadores ressalta-se: soberania territorial; desenvolvimento regional e territorial como estratégia de elaboração e execução de políticas públicas e ação sindical; reconhecimento do espaço rural em sua diversidade ambiental, cultural, política e econômica e como local pluriativo, que combina atividades agrícolas, não agrícolas, agroextrativistas, artesanais, de serviços, entre outras, valorizando as interações e intercâmbios entre campo e cidade sem, contudo, reproduzir a oposição entre o urbano e o rural; fortalecimento da democracia participativa como estratégia para a construção, efetividade e melhoria da gestão das políticas públicas; articulação das políticas, serviços e ações públicas no campo (CONTAG, 2013, p.3-4).

Schneider e Tartaruga (2004, p.114) destacam também como razão para a utilização das abordagens territoriais tornarem-se uma referência recorrente para a interpretação de processos de desenvolvimento e, ao mesmo tempo uma ferramenta para a intervenção governamental, a relação dos aspectos políticos e institucionais que derivam, basicamente, da crise do Estado-Nação. Para os autores, a crise do Estado refere-se à sua incapacidade crescente de regular e interferir na economia privada, especialmente a partir da ampliação de capacidade da economia capitalista de ajustar, em escala planetária, a interdependência entre as condições de tempo e espaço, no processo global de produção de mercadorias.

Ainda como fator de estímulo à adoção da abordagem territorial para a intervenção, destaca-se que a Constituição Federal promulgada em 1988 trouxe vários dispositivos que estimulam a descentralização das políticas públicas - tal como a exigência de que a sua gestão se desse a partir de conselhos gestores - e a diminuição das desigualdades regionais foi tomada como um dos objetivos fundamentais da República Federativa (BACELAR, 2010, p. 201), dessa forma, constituindo-se no aparato legal para a implantação de programas e políticas descentralizadas e territorializadas.

### 2.3.2 Influências

Na década de 1990, uma série de estudos e pesquisas realizadas sobre as dinâmicas socioeconômicas no espaço rural brasileiro - e nas sociedades de capitalismo avançado - constatavam os limites da abordagem setorial (agrícola) das políticas de desenvolvimento rural até então implementadas; revelavam o rural como um espaço geográfico dotado de

---

<sup>4</sup> Os pontos centrais norteadores do PADRSS foram aprovados no 7º congresso nacional da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura/CONTAG, em 1998.



múltiplas atividades para além das atividades primárias e a pluriatividade das famílias rurais; uma aproximação do rural e do urbano e a negativa de que a industrialização ou a modernização agrícola seriam elementos bastantes para se alcançar o desenvolvimento regional; destacaram o potencial social, cultural, econômico e produtivo da agricultura familiar para a sociedade brasileira e de seu papel na manutenção de empregos e na consolidação de um padrão de desenvolvimento menos concentrador e excludente (FAVARETO, 2010, 2009; SCHNEIDER, 2010; KATO, ZIMMERMANN, WEZZ JÚNIOR, 2012).

Além da academia e dos movimentos sociais ligados ao mundo rural, especialmente da agricultura familiar, colocarem em pauta as novas ideias trazidas pelas pesquisas acadêmicas, planejadores e gestores públicos também foram influenciados a incorporar a abordagem territorial no discurso das organizações públicas e nas políticas públicas na virada dos anos 1990 para os primeiros anos de 2000 (FAVARETO, 2010). Estas sendo inspiradas sobremaneira em experiências de políticas implementadas em países da Europa - que tinham essa “nova percepção do rural” - tal como o Programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader) cuja estratégia, baseada no conceito da competitividade territorial, assenta-se na valorização dos recursos do território; na participação de diversos atores e instituições; nas inovações empresariais; e na cooperação com outras áreas e políticas nos vários níveis de governo (FAVARETO, 2010).

O programa Leader é descrito assim por Favareto (2010, p.23-24):

Surge em 1991, como iniciativa comunitária da União Europeia, nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas no continente, em crescente preocupação com as discrepâncias entre regiões. Sua marca inovadora foi, em primeiro lugar, seu viés territorial, em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais; em segundo, pelo tipo de estratégia proposta para a promoção do desenvolvimento rural, com ações do tipo “de baixo para cima”, baseadas no princípio da parceria, de caráter multissetorial e integradas. Essa estratégia, baseada no conceito da competitividade territorial, envolve: a estruturação dos recursos do território de forma coerente; o envolvimento de diversos atores e instituições; a integração entre setores empresariais em uma dinâmica de inovações; e a cooperação com outras áreas e políticas nos vários níveis de governo. De acordo com os termos do programa, a competitividade territorial é alcançada por meio da elaboração de projetos de desenvolvimento que comportem uma visão de futuro, formas de coordenação dos atores e a constituição de um grupo de ação local.

Ao mesmo tempo, instituições como Banco Mundial, IICA, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) estimulam e financiam a

intensificação da reflexão sobre os impactos da setorialização das políticas (OLIVEIRA; HESPANHOL, 2012).

A formulação da proposta de intervenção territorial brasileira na primeira década de 2000 se deu sob a influência técnica e financeira de duas organizações multilaterais - o Banco Mundial e o IICA - a partir de ações orientadas principalmente ao desenho, a análise e a avaliação de políticas, a modernização das instituições e a criação de capacidades (OTERO, 2012).

Além de receber assessoria dessas organizações multilaterais o governo federal brasileiro intercambiou seu modelo institucionalizado da abordagem territorial com outros países como Equador, Espanha, Uruguai, Portugal, Argentina e outros. Nessa dinâmica de integração ibero-americana influenciou a implantação, assessorou e acompanhou por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Agência Brasileira de Cooperação/Ministério de Relações Exteriores (ABC/MRE) os “Territorios del Progreso”, em El Salvador, experiência assimilada a partir do Programa Territórios da Cidadania (PTC) culminando com a assunção da Secretaria Executiva do Programa Ibero-americano de Cooperação para a Gestão Territorial - Proterritórios<sup>5</sup> para a gestão 2011-2013(SDT/MDA, 2012).

### 2.3.3 Institucionalidades

Diante da agudização dos conflitos por falta de acesso à terra e a instabilidade política que se instaurou em várias regiões do país; a constatação da crescente desigualdade entre agricultores familiares e latifundiários ligados ao agronegócio – representantes e defensores de modelos distintos de desenvolvimento rural - o governo cede às reivindicações dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar, e institucionaliza em 1996 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (BACELAR, 2010).

Para Mattei (2014, p.84) a criação do Pronaf representa “a legitimação, por parte do Estado, de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que, até então, era

---

<sup>5</sup> O Proterritórios foi constituído em fevereiro/2009 e conta atualmente [em 2012] com a participação de 12 países (México, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Colômbia, Peru, Bolívia, Brasil, Equador, Chile, Argentina e Espanha.), dentre os 22 incluídos nas ações de cooperação e integração ibero-americana signatários da Declaração de Bariloche de 1995. O objetivo de Proterritórios é melhorar a qualidade, eficiência e impacto das políticas e do gasto público por meio de processos de desenvolvimento de capacidades em gestão territorial. Para isto o Programa recupera, sistematiza, transfere e aproveita os conhecimentos, aprendizagens e saberes gerados nas instituições públicas, comunidades, agentes, organizações civis e outros atores institucionais vinculados ao desenvolvimento territorial (SDT/MDA, 2012,p.16).

praticamente marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola, bem como designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência”.

Em primeira instância, foi criado no interior do ministério da agricultura, mas, ainda em 1996 passou a ser gerido pela recém-criada secretaria extraordinária da política fundiária com autonomia em relação àquele ministério. No final da década, essa secretaria foi convertida em ministério de política agrícola e desenvolvimento agrário, permitindo a agregação entre reforma agrária e agricultura familiar, em resposta às reivindicações dos movimentos sociais. No ano de 2000, passa a ter a denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Pronaf logo se converteu no instrumento de política de desenvolvimento rural que se estruturou na atuação desse ministério (ECHEVERRI, 2010).

A lógica operacional do programa previa a participação dos agentes locais de desenvolvimento. Para tanto, foi estimulada a criação de conselhos de desenvolvimento rural nos âmbitos municipal e estadual. Desta forma, o Pronaf mesmo sendo uma política com viés setorial - específica para o fortalecimento da agricultura familiar- por suas características institucionais e operacionais, acaba abrindo o caminho para que mais tarde ela fosse ampliada, no governo Luis Inácio Lula da Silva com gestão social, participação, descentralização, institucionalizando conselhos nas três esferas governamentais (MATTEI, 2010).

Oliveira e Hespanhol (2012) asseveram que, o Pronaf-infraestrutura e serviços municipais fazia parte de uma estratégia maior de desenvolvimento regional que privilegiava o aumento da competitividade externa brasileira, assim como o Brasil em Ação<sup>6</sup> e Avança Brasil<sup>7</sup>, programa e plano também do governo de Fernando Henrique Cardoso.

No âmbito do governo federal, o principal agente disseminador da estratégia administrativa territorial é a secretaria de desenvolvimento territorial (SDT) criada em 2003 para gerenciar os recursos da vertente infraestrutura do Pronaf, posteriormente, à gestão se agregaram ações de capacitação e apoio a negócios, todas elas reunidas num conjunto denominado programa nacional de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais (Pronat). No documento "Referências para a gestão social de territórios rurais", elaborado pela SDT,

---

<sup>6</sup> Programa do Governo Federal, lançado em 1996, agrupou empreendimentos das áreas sociais e de infraestrutura visando “reduzir custos na economia, propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo melhorar a qualidade de vida da população” (BRASIL, 2014, s/p). Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/1/programabrasil-em-acao-2-anos>>.

<sup>7</sup> O Plano Plurianual – PPA – do período de 2000-2003 recebeu o nome Avança Brasil e tinha como meta a realização de uma gestão mais empreendedora fundamentada na reorganização das despesas públicas (BRASIL, 2000).

consta como sua missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e a integração de políticas públicas” (MDA, 2005b, p.9).

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. O primeiro é que todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios, os Territórios Rurais. O segundo movimento é o da modificação do marco para a participação social na gestão do programa, em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de colegiados territoriais (FAVARETO, 2010, p.31).

A institucionalização da SDT faz parte da retomada de um conjunto de ações para a elaboração e implementação de políticas de abrangência nacional sob a coordenação do Estado, tais como, a política nacional de desenvolvimento regional – PNDR e a política nacional de ordenamento territorial – Pnot (SILVA, 2013a). Quanto ao seu desenho, foram criadas instâncias objetivando proporcionar o diálogo entre o governo e a sociedade civil, especialmente representantes dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais, em várias escalas (local, estadual e nacional) (OLIVEIRA, 2010, p.3).

Ainda no ano de 2003 cria-se o conselho nacional de desenvolvimento rural sustentável - Condraf<sup>8</sup>, órgão colegiado (19 representantes governamentais e 19 representantes da sociedade civil) integrante da estrutura básica do ministério do desenvolvimento agrário, com uma composição bem mais ampla, diversificada e integrada à participação da sociedade civil do que o anterior conselho nacional de desenvolvimento rural (CNDR), criado em 1999. Com a finalidade de propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas, constituindo-se em espaço de articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar (ECHEVERRI, 2010).

Sobre o que implicou essa mudança do CNDR em Condraf, Echeverri (2010, p.85) destaca:

Esta mudança implica uma espécie de cenário de concertação que engloba temas estratégicos da gestão pública, mais que operacionais. Enquanto no CNDR ter-se-ia responsabilidades específicas sobre a operação dos principais instrumentos da política pública, tais como a aprovação de planos de investimento e ação das instituições, o Condraf apresenta responsabilidades associadas com a definição de diretrizes amplas de política pública referente às grandes orientações para a obtenção de metas de desenvolvimento sustentável, de combate à pobreza, de alcance de

---

<sup>8</sup>Governo do Brasil, Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003.

equidade social, de articulação de políticas, interlocução e apoio à interpretação das demandas sociais nas estratégias das políticas, proposição de alianças entre atores sociais, acadêmicos e técnicos, proposição de desenvolvimentos legislativos e estímulo a mecanismos de participação e controle social no âmbito dos Conselhos estaduais e municipais.

Uma vez introduzidos, neste capítulo, os elementos sobre a trajetória da retomada do enfoque territorial na construção das políticas públicas no Brasil, abordaremos no capítulo seguinte os elementos estruturantes e o arranjo institucional do programa Territórios da Cidadania. Este programa apresentou como justificativa da sua criação, o reconhecimento das desigualdades sócio-territoriais constituídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional que resultaram em pobreza e negação de cidadania.

### **3. TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: SELETIVIDADE ESPACIAL, CIDADANIA E COMBATE À POBREZA**

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) é uma política pública criada no segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva em resposta às demandas dos movimentos sociais do campo por políticas públicas voltadas ao atendimento de suas necessidades de recursos, inclusão e participação na construção do desenvolvimento do país, em especial, do desenvolvimento rural. Tais movimentos são constituídos de diversos sujeitos sociais: assentados da reforma agrária, sem-terra, agricultores familiares, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais e aquicultores, seringueiros, povos da floresta, e outros públicos. O que esses movimentos exigiam era uma mudança de paradigma para a concepção de desenvolvimento e do mundo rural, não mais calcado na agricultura unicamente, nem na priorização das grandes lavouras voltadas à exportação. O que se vislumbrava era a abertura de espaços de participação na construção das políticas públicas, bem como o respeito à diversidade, à sustentabilidade, ao fortalecimento do mercado interno, à reforma agrária - na sua ampla acepção - e à agricultura familiar.

#### **3.1 Elementos estruturantes do programa territórios da cidadania**

A partir de 2003, com a chegada ao governo federal de um projeto apoiado pelos diversos movimentos sociais, não só os do campo, houve o fortalecimento do projeto social-redistributivista “mesmo que a política econômica tenha se mantido, em sua essência, de cunho ortodoxa [...] Foram promovidos intentos de implementação de estratégias de cunho territorial e se iniciou uma luta para buscar vencer o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas”(BRANDÃO, 2013, p. 166).

O Estado retoma seu papel de planejador do uso do território brasileiro - mesmo que, sem total autonomia em relação aos ditames do capitalismo mundial, os quais definem o uso do território com a intensidade e a temporalidade que lhe convém, regido pela necessidade de competitividade à escala do planeta - assumindo compromissos de proporcionar o uso mais igual do território aos segmentos sociais historicamente excluídos desse direito constitucional. “O que é problema, não é o diverso, mas o desigual” (SOUZA, 2002, s/p).

Na realidade, mesmo se o Estado tem sofrido transformações frente às pressões externas dos vetores da globalização e internas da sociedade mais ativa e exigente, e se hoje tem menos autonomia para definir de modo autônomo os rumos da história,

como teve até o segundo pós-guerra mundial, seu papel para o território, para a sociedade, para o indivíduo e para a economia está ainda longe de ser superado (CASTRO, 2015, p.15).

Kato et al. (2012) atribuem a mudança de comportamento governamental com determinação para reduzir as desigualdades sociais e espaciais - com enfrentamento de problemas estruturais ligados à formação histórica do Brasil - à “constatação de que a desigualdade tem proporcionado a constituição de um processo estável e autorreprodutível de discriminação social e de concentração de pobreza. E esses processos atingem de forma mais significativa o meio rural”(KATO et al., 2012, p.39).

Mattei (2012) assevera que elementos como a grande propriedade privada, trabalho escravocrata e produção voltada para o exterior que formaram a economia rural na era colonial, ainda presentes nos dias atuais, foram condicionantes, e ainda são, da vida material brasileira. Eles produzem os fatores determinantes da pobreza rural no tempo presente que se manifestam com peculiaridades nas diversas regiões e microrregiões onde ela é mais expressiva no país.

Estrategicamente o governo federal – atendendo às reivindicações dos movimentos sociais - montou um aparato institucional voltado exclusivamente para as questões e temas relativos à agricultura familiar, à ampliação do acesso a recursos e à participação social e à inclusão econômica e social das populações e povos existentes no espaço agrário por intermédio de políticas públicas. Como diz Brandão (2013) estrategicamente, deu-se andamento a um processo de reestruturação do Estado para viabilizar a implantação dessas políticas que, em muitos casos, apresentaram o território “como categoria e ponto de partida (ou chegada)” (BRANDÃO, 2013, p.163).

O programa territórios da cidadania (PTC) foi implantado em 2008, inspirado no programa nacional de desenvolvimento sustentável de territórios rurais (Pronat) - que vinha sendo desenvolvido sob a coordenação do ministério do desenvolvimento agrário (MDA) e implementado pela secretaria de desenvolvimento territorial (SDT) a partir de 2004 – o qual tinha como objetivo a “redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais”. O espaço de intervenção desse programa era os espaços rurais do País com “incidência de agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, pescadores e extrativistas artesanais, famílias assentadas pela reforma agrária ou grupos de trabalhadores rurais que postulam acesso à terra, mobilizados ou não” (BRASIL, 2005a, p.3).

Tanto o Pronat como o PTC trazem, em comum, uma fundamentação espacial e o que os une é o conceito de espaço geográfico, entendido, com base no pensamento de Milton Santos não como mero receptáculo das ações humanas, mas como uma entidade histórico-social que, ao ser produzido/modificado, transforma-se num “território usado”, isto é, abriga “a materialidade mais a vida que a alma”(SANTOS, 2006,p.38).

Ambos reconhecem as desigualdades socioespaciais constituídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional. E para realizar o investimento público necessário, o Estado se propõe a atuar no sentido de compensar a baixa dinamização da atividade econômica em territórios de exclusão, valendo-se do estabelecimento de incentivos seletivos para atrair novos investimentos privados nos territórios. Assim como fomentar projetos que valorizem as solidariedades sociais e as especificidades locais – econômicas, ambientais e culturais – consideradas como ativos importantes para se chegar a uma matriz de desenvolvimento mais equilibrado.

É pertinente, portanto, considerar o que Castro (2015, p.14) alerta sobre a relação entre Estado e capital no contexto atual<sup>9</sup>,

[...] estado e capital são mutuamente dependentes: o capital precisa do Estado para garantir as condições essenciais à sua reprodução e o Estado precisa do capital para que sejam produzidos excedentes, que serão extraídos por sua burocracia através dos impostos, aplicados em políticas públicas para preservar sua legitimidade.

A dinâmica de intervenção do Estado no território nacional, por intermédio do Pronat, – que foi aproveitada pelo PTC - consistiu numa lógica de seleção de agrupamento de municípios que, entre outras características, tivessem até 50 mil habitantes e densidade populacional menor que 80hab/km<sup>2</sup>, denominados Territórios Rurais. Seleção essa, com o aval e reconhecimento do conselho nacional de desenvolvimento rural sustentável (Condraf). Resultando na institucionalização de 164 Territórios Rurais abrangendo todas as regiões do Brasil, no período de 2004 a 2008.

A definição de Território adotada pela secretaria de desenvolvimento territorial, para delimitar os Territórios Rurais,

[...] espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais

---

<sup>9</sup> Concomitante ao Pronat, em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o qual englobava um conjunto de políticas econômicas, tendo como objetivo acelerar o crescimento econômico no Brasil na área de infraestrutura como: saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.



elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005b, p.7).

Com efeito, o recorte espacial denominado Territórios Rurais é uma estratégia político-institucional adotada pelo governo federal que carrega em si um conteúdo ideológico, assemelhando-se ao que Souza (2002, s/p) se refere à região “a região é um recorte espacial, assim como o lugar, portanto eivados de ideologia, que hoje é ao mesmo tempo um dado da essência e da existência”.

Para Hespanhol (2010, p.137), além de ter como escala de atuação uma perspectiva intermunicipal em que se procura superar a visão municipalista, “mais propensa à ingerência político-partidária das administrações municipais, tenta-se também considerar as relações e os fluxos que extrapolam o espaço rural em direção ao espaço urbano e seu entorno”.

Para garantir a aceitação e o comprometimento com a política, instituiu conselhos nas esferas federal, estadual e municipal compostos pelo Estado e pela sociedade civil compartilhando a gestão do Programa. A estratégia de envolvimento dos sujeitos sociais se dava a partir da participação na elaboração de projetos coletivos para o espaço rural e na construção participativa de um plano de desenvolvimento territorial (PTDRS). A construção desse Plano contou com a consultoria de Universidades, organizações não governamentais, técnicos de órgãos estaduais e articuladores contratados pelo governo federal.

Nos documentos elaborados pela SDT sobre o Programa, a participação é enfatizada como estratégia de coesão social e territorial, cooperação, solidariedade, aliança sugerindo um processo de construção harmoniosa do território, “evitando o conflito”, como afirmam Delgado e Leite (2011). Sobre a participação em políticas públicas, vale registrar aqui as considerações feitas por Delgado e Leite (2011, p.103),

Em parte considerável dos processos de ampliação da participação em políticas públicas, o conflito é subestimado ou "evitado" como forma de se preservar a "harmonia" entre os diferentes grupos que compõem a arena decisória e, portanto, a sua estabilidade política. No entanto, o embate de opiniões e de posições e a resolução (nem sempre possível) dos conflitos é uma etapa constituinte e intransferível do processo participativo, e reforça a importância de que sejam previstos e garantidos mecanismos de incentivo à participação, que assegurem a representatividade dos grupos sociais e a transparência dos processos decisórios.

Mesmo enfatizando a convivência harmoniosa no território, o programa foi construído admitindo o reconhecimento de que a pobreza e a exclusão social no campo têm raiz na falta de acesso a terra e na subestimação da agricultura familiar, dois elementos constituintes do conflito entre modelos distintos de desenvolvimento do País, o do agronegócio e o da agricultura familiar. Dessa forma, orienta suas ações para viabilizar a

“importância da agricultura familiar e do acesso a terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo” (MDA, 2005c, p. 10).

Buarque (2012) no seu estudo sobre a pobreza e a sua distribuição territorial no Brasil (usando dados do censo demográfico de 2010 do IBGE) constata que o espaço rural tem a maior densidade de pobres no total da população brasileira e os pobres rurais formam manchas de concentração no território brasileiro, no entanto, “o adensamento territorial da pobreza não é fruto de uma intenção voluntária de os pobres se juntarem em determinados espaços” (BUARQUE, 2012, p.132). Corroborando com o que Santos (2007) já afirmara sobre a determinação do mercado e das decisões de governo sobre a localização das pessoas no território.

A localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo. Como o resultado é independente da vontade dos indivíduos atingidos, frequentemente se fala de migrações forçadas (...). Isso equivale também a falar de localizações forçadas. Muitas destas contribuem para aumentar a pobreza e não para a suprimir ou atenuar (SANTOS, 2007, p.141).

Em 2010, 16,2 milhões de brasileiros, cerca de 8,5% da população brasileira, viviam em estado de extrema pobreza<sup>10</sup>. Essa situação representava 5,4% da população urbana do Brasil e 25,5% da população rural, quase cinco vezes mais intensa e densa no mundo rural. De acordo com dados do ministério do desenvolvimento social (MDS) no tratamento de informações do IBGE/universo preliminar do censo demográfico 2010 (BUARQUE, 2012, p.130).

Segundo Buarque (2012) o entendimento da pobreza como um fenômeno multidimensional é consenso entre os estudiosos e planejadores. Destaca que as múltiplas dimensões tanto são de carências - não só de renda, mas também - de serviços públicos básicos (água, energia, saneamento, hospitais, estradas, escola, etc.) como de causas e determinantes que, além de sociais são econômicas, tecnológicas, culturais, institucionais e naturais.

Para Santos (2007) há a necessidade de um arranjo territorial desses bens e serviços para garantir a igualdade dos cidadãos, pois a mesma implica na acessibilidade semelhante, para todos.

---

<sup>10</sup>No Brasil, não há uma linha oficial de pobreza. Adota-se, na elaboração de políticas públicas, a recomendação das Nações Unidas de considerar a extrema pobreza caracterizada pela renda per capita mensal de até ¼ do salário mínimo. A renda corrente auferida por uma família é considerada como referencia básica para mensuração e análise da população em situação de pobreza, mesmo em uma perspectiva analítica multidimensional, porque o acesso aos alimentos, às roupas e à moradia está estritamente associado à renda disponível das famílias, tornando incontornável que ela seja adotada como critério básico para reconhecimento da situação de pobreza de uma família.

[...] a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe. Isso significa, em outras palavras, um arranjo territorial desses bens e serviços de que, conforme a sua hierarquia, os lugares sejam pontos de apoio, levando em conta a densidade demográfica e econômica da área e sua fluidez (SANTOS, 2007, p.144).

O Pronat era um programa de um ministério, o MDA, e tinha inicialmente como recurso duas linhas do Pronaf<sup>11</sup> “infraestrutura e serviços municipais” e “capacitação dos agricultores familiares”. Segundo Kato et al. (2012) no decorrer dos anos, pensando no desenvolvimento de territórios rurais, essas ações acabaram mostrando-se insuficientes, tornando evidente a necessidade de ampliar as opções de intervenção. Entre 2004 e 2008 foram criadas mais cinco linhas: elaboração de planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS); gestão administrativa do programa; apoio à gestão de PTDRS; fomento aos empreendimentos associativos e cooperativos da agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária e; fortalecimento e valorização de iniciativas territoriais de manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade.

Para Favareto (2009) apesar da sua importância para a agricultura familiar, para a inclusão dos sujeitos sociais do campo na gestão da política pública e na construção participativa de um plano de desenvolvimento e na elaboração de projetos coletivos para o espaço rural, o Pronat ainda era um programa com forte viés setorial, e que, por conta disso não dava conta de responder às diversas demandas e necessidades do espaço rural para promover um desenvolvimento rural sustentável.

Como reação e complementaridade a essas limitações do Pronat, mas apropriando-se da experiência de institucionalização de Territórios Rurais e da sua estrutura institucional composta por conselhos, o governo lançou o programa Territórios da Cidadania, estabelecendo o envolvimento de outros ministérios - além do MDA - e órgãos responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País, em regiões com menores índices de desenvolvimento humano e baixo dinamismo econômico (BRASIL, 2008).

Seu objetivo é promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no espaço rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão social e integração produtiva das

---

<sup>11</sup> Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf), criado em meados da década de 1990. Mais detalhado no primeiro capítulo.

populações pobres dos Territórios e a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania mediante o planejamento e integração de políticas públicas (BRASIL, 2008).

Com esse propósito, o PTC se constituiu num dispositivo político de articulação de um conjunto de políticas públicas diferenciadas, já existentes, para agir articuladamente numa mesma base territorial. Dessa forma, “[...] o território, (...) é entendido como lócus de convergência de políticas e articulação de diferentes escalas de poder” (SILVA, 2013b, p.102).

Segundo Kato et al. (2012, p.40) a articulação de políticas públicas é um novo desenho de solução para enfrentar os problemas sem repetir os erros governamentais do passado com políticas fragmentadas (geralmente de cunho social) e políticas de integração territorial (infraestrutura viária, especialmente) de alto custo,

A articulação de políticas públicas busca utilizar-se das experiências anteriores para desenhar uma nova solução que não proporcione os problemas criados no passado pelas duas categorias de ação governamental: o efeito discriminante das políticas fragmentadas e a complexidade, a extrema homogeneidade ou padronização, bem como o alto custo, das políticas integradas.

Por conseguinte, o governo federal fez a articulação de ações provenientes de 23 ministérios, pactos interfederativos com os estados e municípios (acordos de cooperação técnica entre a União e Estados, articulação com consórcios públicos intermunicipais) parceria com instituições públicas de ensino superior e organizações não governamentais (BRASIL, 2015).

Para a sua intervenção adotou-se a seletividade espacial para a delimitação de atuação do PTC, institucionalizando os Territórios da Cidadania, agrupamento de municípios em todo o país com área - em regra - maiores que o município e menores que o estado. A seletividade, nesse caso, não aconteceu para privilegiar e sim para buscar reverter os efeitos da marginalização espacial construída pelo mercado e por ações de governos passados. Os critérios adotados para a seleção dos Territórios visaram identificar espaços com características sociais e econômicas de escassez das condições para exercício da vida cidadã.

Como ressalta Castro (2003, p.8) para além das garantias dadas pela lei, o problema da cidadania como exercício concreto de direitos no cotidiano social é nitidamente um problema também espacial,

[...] a cidadania é constituída por um conjunto de direitos e deveres garantidos pela lei, mas que se realizam necessariamente nas práticas do cotidiano social, inscritas no tempo e no espaço. Estas práticas ancoram-se no aparato institucional à disposição da sociedade através do seu território.

Para Santos (2007, p.151) “há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às realidades territoriais”.

Entre 2008 e 2009, dos 164 Territórios Rurais instituídos pelo Pronat, o governo selecionou 120 Territórios, em todos os estados das cinco regiões do País - abrangendo 1.851 municípios - para implementar o Territórios da Cidadania (Mapa 1). A prioridade era atender territórios mais carentes, que apresentassem baixo acesso a serviços públicos básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo.

Os critérios ponderados para escolha e priorização do Território a ser incorporado ao PTC foram: i) menor índice de desenvolvimento humano – IDH<sup>12</sup> territorial; ii) maior concentração de beneficiários do programa bolsa família; iii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; iv) 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; v) maior organização social; vi) maior concentração de municípios de menor índice de desenvolvimento de educação básica- IDEB; vii) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; viii) estar incorporado ao programa desenvolvimento sustentável de territórios rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2009).

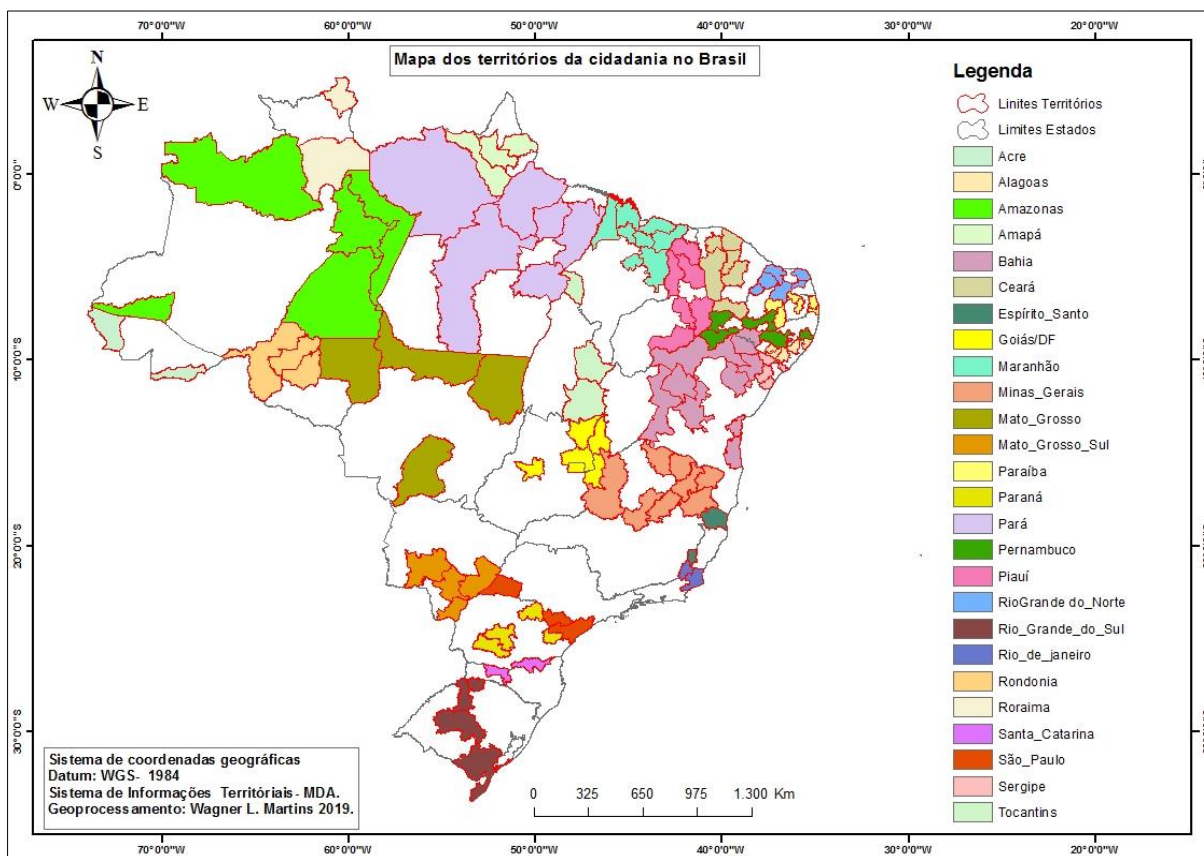
O grau de importância que assumiram, efetivamente, os critérios de definição dos recortes territoriais e fundamentaram a elegibilidade dos municípios na composição dos Territórios foi estudado por Andrade, Strauch e Ferreira (2016). Os autores concluíram que os critérios como a concentração de agricultores familiares; o baixo índice de desenvolvimento da educação básica da rede pública (IDEB) e; o baixo índice de desenvolvimento humano (IDH) se mostraram relevantes, sendo que este último apresentou-se como o principal. No

---

<sup>12</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi proposto em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) considera em seu cálculo três dimensões: a longevidade, o conhecimento e o acesso a recursos que garantam minimamente um nível de vida decente. A longevidade de uma população é expressa pela variável expectativa de vida ao nascer; o grau de conhecimento traduzido em duas variáveis educacionais: a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino; e o acesso a recursos é expresso pela variável renda per capita. Trata-se de um indicador sintético que adota uma média aritmética dos valores obtidos individualmente nas três dimensões. Segundo Domingues e Teixeira (2007, p.41) “a essência do IDH está na afirmação de que o desenvolvimento é um processo onde a ampliação das possibilidades de escolha dos indivíduos é a um só tempo um meio e um fim, e que, para isso não se pode reduzir tudo a uma questão de aumento de renda: a ampliação do conhecimento e a melhoria das condições de vida de maneira a permitir uma existência longa e saudável são, no mínimo, tão importantes quanto a renda”.

entanto, critérios como a densidade demográfica e a existência de comunidades quilombolas e população indígena não tiveram o mesmo protagonismo.

**Figura 01** – Mapa dos 120 Territórios da Cidadania no Brasil



FONTE: MDA/SDT (2009)<sup>13</sup>

De acordo com o secretário de desenvolvimento territorial do MDA, Humberto Oliveira, em entrevista dada à assessoria de comunicação daquele ministério, em 09/10/2015 o governo trabalhou com um conceito de território, uma característica e um programa:

[...] o MDA trabalha com o conceito de Territórios de Identidade. Que é um conceito que leva em consideração um conjunto de aspectos comuns compartilhado por uma determinada região do país que reúne municípios. Esses territórios têm características relacionadas à cultura, ao funcionamento da economia, às relações sociais entre as pessoas que ocuparam aquele espaço historicamente e que desenvolveram uma série de identidade.(...) São, em maioria, pequenos municípios, que não têm área metropolitana, as relações que se estabelecem naquele espaço têm muito a ver com a economia rural, com os costumes do povo do campo e com as cadeias produtivas formadas pela agricultura. Todos os territórios com que o MDA trabalha são rurais. (...) Então Territórios de Identidade é um conceito, Territórios Rurais é uma característica do Território de Identidade e os Territórios da Cidadania é um programa<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Disponível em: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br). Acesso em 04 de maio de 2017.

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.mda.gov.br>, 2015. Acesso em 03 de agosto de 2018.

### 3.2 A gestão e o ciclo de implementação do programa

A gestão do Programa foi concebida para se dar em quatro instâncias: 1) o Comitê Gestor Nacional (função de coordenação e monitoramento - 07 ministérios a coordenação interna ficou a cargo da Casa Civil); 2) Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento (18 ministérios proponentes de ações); 3) Comitês de Articulação Estadual (integrados por representantes dos órgãos federais e dos representantes dos governos estaduais e municipais. No estado do Tocantins a coordenação interna no governo estadual ficou por conta da Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Regularização Fundiária) e; 4) Colegiados Territoriais (sociedade civil e poder público paritariamente, com uma composição variada por Território. Têm a função de controle, consultiva, deliberativa, articuladora e mobilizadora) (Quadro 01). Essa forma de organização de gestão visou facilitar a articulação entre as três escalas de gestão: federal, estadual e territorial e incluir a participação da sociedade civil.

**Quadro 01-** Estrutura institucional da gestão do programa Territórios da Cidadania

<b>Gestão Federal</b>	<b>Articulação Federativa</b>	<b>Sociedade Civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Comitê Gestor Nacional (Coordenação e Monitoramento – 07 ministérios).</li> <li>Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento – GIEA (18 ministérios proponentes de ações).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comitês de Articulação Estadual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colegiados Territoriais (funções deliberativas, consultoria, controle e propositiva).</li> </ul>

Fonte: Adaptado de MDA (2015a)

A articulação interfederativa, entre União e Estados, e o pacto de responsabilidades foi formalizado por meio de Acordos de Cooperação Técnica, como descreve o Quadro 02.

**Quadro 02 -** Acordo de cooperação técnica entre a União e os Estados da Federação

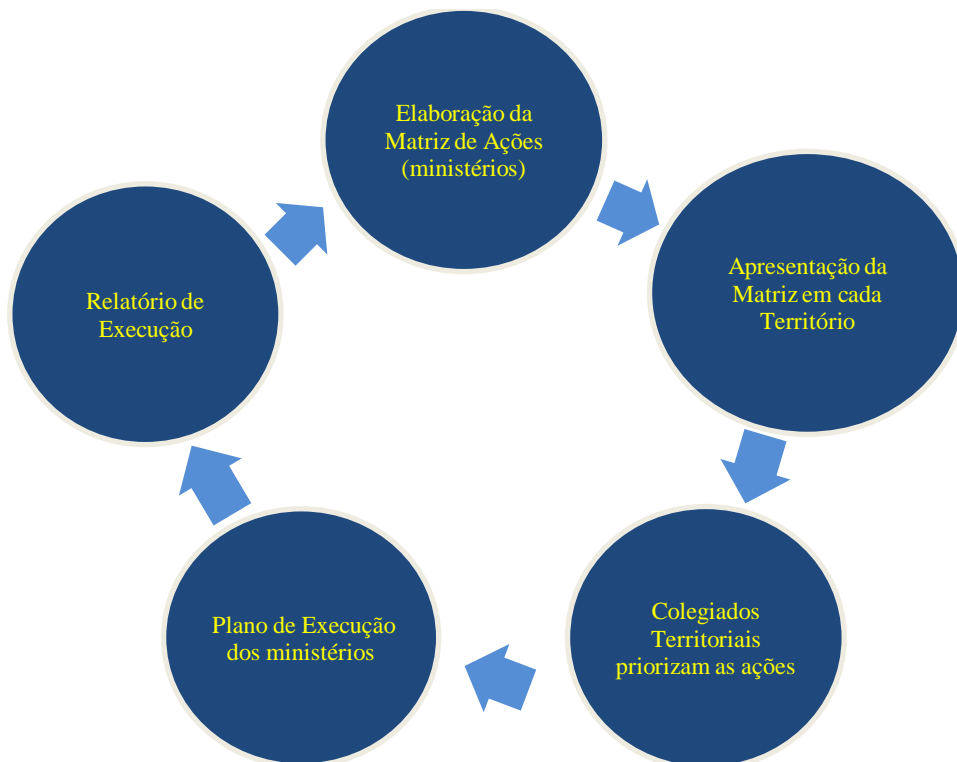
<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADO</b>
Elaboração de matriz convergente de ações federais, estaduais e municipais	Aperfeiçoar a qualidade dos gastos e das ações públicas por meio da cooperação entre os entes da federação e da sociedade civil
Coordenar as ações dos diversos órgãos do governo federal que integram o Programa	Orientar os seus investimentos para que fortaleçam e potencializem os resultados dos investimentos públicos que já estão sendo ou serão realizados
Instituir o Comitê de Articulação Estadual	Participar do Comitê de Articulação Estadual e do Colegiado Territorial
Coordenar, no colegiado territorial a identificação de demandas locais para o órgão gestor priorizar o	Promover o desenvolvimento sustentável dos territórios, fortalecendo a gestão social das políticas,

UNIÃO	ESTADO
atendimento	bem como considerando as diversidades regionais, territoriais e sociais existentes.
Promover a interação entre gestores públicos e políticas setoriais	
Contribuir com sugestões para qualificações e integração de ações	
Coordenar a elaboração e gestão do plano de execução das ações integradas	

Fonte: Adaptado de MDA (2015a).

O ciclo de implementação do PTC (Fluxograma 1) inicia-se pela elaboração de uma Matriz de Ações anual, contendo as ações disponibilizadas por 18 ministérios aos Territórios. Em seguida, o Comitê de Articulação Estadual realiza e coordena o debate territorial, momento em que a Matriz é apresentada em cada Território e o Colegiado Territorial indica demandas e prioridades. Dessa discussão resulta o Plano de Execução para cada Território, cujo controle foi previsto pelo acompanhamento do Relatório de Execução, um instrumento que contém detalhes do estágio da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas.

**Figura02-** Fluxograma do ciclo de implementação do PTC



Fonte: Adaptado de MDA/SDT/2015(a).



Na matriz de ação vem especificado o papel do colegiado em cada ação. O controle social sugere um papel de articulação e de mobilização da parte do colegiado. Já o papel consultivo se apresenta quando a execução das metas da ação não está definida e o ministério ou órgão responsável submete ao debate público, visando conhecer sugestões dos atores territoriais. Neste sentido, os ministérios informam sobre quais aspectos têm expectativas que o colegiado se manifeste. As ações de caráter deliberativo no âmbito do colegiado restringiram-se, fundamentalmente, àquelas que já vinham sendo executadas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) do MDA. Também estão previstas algumas ações cujas execuções o ministério pretende submeter a algum tipo de decisão no Território. Na concepção desse processo de gestão, havia a intenção de que a deliberação gerasse um compromisso ou uma obrigação em relação à execução da ação, o que nem sempre ocorreu na prática por diversos fatores.

Na Matriz de Ações, os ministérios definem os montantes de recursos por ações a serem aplicados nos Territórios em duas categorias: “ações territorializadas” e “não territorializadas”. A maior parte das ações previstas na matriz tem seus recursos territorializados. Ou seja, cada Território tem um montante de recursos previstos segundo o tipo de ação. Já os recursos não territorializados correspondem às ações para as quais os ministérios não definem os territórios a serem beneficiados. Essas ações podem ser demandadas por todos os municípios brasileiros independente de fazerem parte de um Território da Cidadania. No entanto, aqueles que integram um TC têm preferência no processo de seleção de projetos a serem financiados pelos ministérios ou sobre o volume de recursos a ser aplicado por uma dada política no Território.

### **3.3 Eixos de Intervenção**

A intervenção no território foi planejada para inserir um novo sistema de objetos e adequar o já existente a novas funções que inclui, entre outros, infraestrutura de escolas, residências, eletrificação, plantios, maquinários, estradas, postos de saúde, armazéns, saneamento, torres de comunicação e ações tais como capacitações, assistência técnica, serviços de saúde, educação, participação nas decisões da administração pública, etc. adotando uma diretriz de desenvolvimento territorial que envolve múltiplas dimensões.

A superação da pobreza está presente como um eixo principal, o qual perpassa todas as ações, ou seja, todo o investimento de ordem econômica, social, ou simbólica parte desse eixo estruturante nos Territórios. As intervenções foram organizadas em três eixos

denominados: apoio à atividade produtiva; cidadania e direitos e; infraestrutura. Estes eixos se desdobram em sete grupos temáticos de ações: produção; desenvolvimento social; saúde; educação; capacitações; infraestrutura e ações fundiárias, como mostra a figura 03.

**Figura 03** - Estrutura das intervenções do PTC, conforme os eixos, temas e ações.



Fonte: Adaptado de MDA/SDT/2015(a).

Para construirmos uma leitura dessas intervenções como uso planejado do território com o objetivo de acelerar a superação da pobreza e ampliar o acesso aos serviços de cidadania, ambas intrinsecamente relacionadas e territorialmente delimitadas, como já argumentamos nos capítulos anteriores, apresentaremos nos capítulos seguintes as características sócio-territoriais das regiões denominadas Territórios da Cidadania no estado do Tocantins e as ações do eixo “cidadania e direitos” neles implementadas.

## **4. OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA BICO DO PAPAGAIO, SUDESTE E JALAPÃO**

### **4.1 Formação e ocupação territorial do estado do Tocantins**

O lento e incipiente processo de ocupação e formação territorial do estado do Tocantins (antigo norte goiano) permite fazer um recorte histórico a partir do final do século XVIII, quando se inicia a ocupação do Goiás em virtude da sua inserção na economia nacional através da exploração mineradora.

A partir de 1725 se dá a ocupação efetiva da região de Goiás iniciando ao sul, com a descoberta das primeiras minas de ouro, mas rapidamente adentrando em direção ao norte do estado (atual microrregião Dianópolis do Tocantins). No entanto, garimpeiros, comerciantes, escravos africanos e outros vinham e desapareciam conforme surgiam e exauriam-se os veios de ouro, não se fixando em nenhum lugar (CHAGAS, 2007).

Cumprida a função econômica de fornecedora de ouro, na segunda década do século XIX, os aglomerados urbanos estagnaram ou sucumbiram e grande parte da população abandonou a região. A função do território passou a ser a disponibilização de terras desabitadas para criação de gado (CHAGAS, 2007).

O norte de Goiás sofreu por muito tempo, todo o século XIX e metade do século XX (entre 1956 até 1961, quando foi construída a BR - 153), o problema do isolamento geográfico agravado pela falta de infraestrutura de estradas e pontes. O rio Tocantins, o único meio de transporte das populações ribeirinhas, tinha importante papel na logística da região. As dificuldades de acesso à região sul do estado, contribuíram para que a população do norte do estado estabelecesse vínculos comerciais mais fortes com os estados do MA e PA (CHAGAS, 2007).

Nos anos de (1956 – 1961) foi construída a BR- 153, que representou um marco para o desenvolvimento da região norte de Goiás. A rodovia possibilitou algum desenvolvimento das cidades e povoados localizados nas suas margens e a migração de povos de outras regiões que atraídos pela possibilidade de trabalho durante o período de construção se mudaram para o norte goiano. Por outro lado, provocou o direcionamento da dinâmica econômica para o lado esquerdo do rio Tocantins e aquelas cidades mais antigas passaram a ficar isoladas e perder espaço na economia da região. Oliveira (2016, p.52) assevera que “houve crescimento desequilibrado e concentrado em apenas três municípios: Palmas, Araguaína e Gurupi.

Ademais, a parte compreendida pela região do Bico do Papagaio, Jalapão e a região sudeste do Tocantins está excluída desse processo de desenvolvimento”.

O crescimento da população na região Norte de Goiás foi estimulado pela chamada Marcha para o Oeste, política territorial para ocupação do Oeste e da Amazônia em 1953. Segundo Oliveira (1988, p. 32) esses grandes projetos agropecuários incentivados pelo governo, provocaram a expansão dos conflitos no campo, na região da Amazônia Legal. Eles estimularam movimentos migratórios em direção à Amazônia “na busca de liberdade e da terra”, mas não proporcionavam o acesso à terra para os inúmeros migrantes.

Na década de 70, outras políticas territoriais no norte de Goiás direcionaram investimentos do Estado a fim de que a região cumprisse com a função de produzir arroz e soja para o mundo. A política federal, com ênfase na exportação, concedia aos empresários que se interessassem em investir na região incentivos fiscais por meio dos programas Polos Agropecuários e Minerais da Amazônia (Polamazônia), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro). Uma política que beneficiou a elite agrária do país com recursos para a aquisição de terras com finalidade especulativa, sem trazer benefícios para a agricultura familiar da região (OLIVEIRA, 2018).

A dinâmica capitalista no campo introduzida por esses Programas alterou a estrutura produtiva da região, resultando na expansão de grandes estabelecimentos rurais privados e a adoção do trabalho assalariado em substituição às formas tradicionais de relação de trabalho. Os antigos sistemas de roças, o extrativismo vegetal, a pecuária em sistema comunal, foram sendo desmantelados (OLIVEIRA, 2018).

O norte de Goiás volta a ter posição estratégica para o país, a partir da criação do estado do Tocantins em 1988. O empenho da organização - de grandes latifundiários - união democrática ruralista (UDR) em todo o processo de criação do Estado, tem uma relação com seu interesse em impedir um projeto de reforma agrária que vinha sendo discutido no governo Sarney (1985-1989). Nesta década também nasce o movimento dos trabalhadores sem terra (MST) e acirra a violência no campo contra os trabalhadores rurais, posseiros, indígenas, lideranças sindicais, agentes pastorais da comissão pastoral da terra (CPT) e do conselho indigenista missionário (CIMI) que apoiavam o movimento da reforma agrária. Principalmente no extremo norte de Goiás, hoje, a microrregião Bico do Papagaio (OLIVEIRA, 1988).

Segundo Santos e Silveira (2008), na sua criação, o Tocantins foi, estrategicamente, incorporado à Região Norte do país, por critérios que levaram em consideração aspectos naturais, sociais e econômicos similares ao dos outros Estados da mesma região, tais como, a

baixa densidade demográfica, economia baseada, principalmente, em atividades ligadas ao setor primário, clima equatorial e ter parte de seu território coberta pela floresta amazônica.

Uma nova proposta de regionalização do Brasil foi feita por Santos e Silveira (2008) adotando como critério definidor o “meio técnico-científico-informacional” presentes em cada uma das regiões. Nessa nova divisão, o Tocantins deixaria de participar da Região Norte (chamada por eles de Região Amazônica) e seria incorporado à Região Centro-Oeste composta por Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Para os autores,

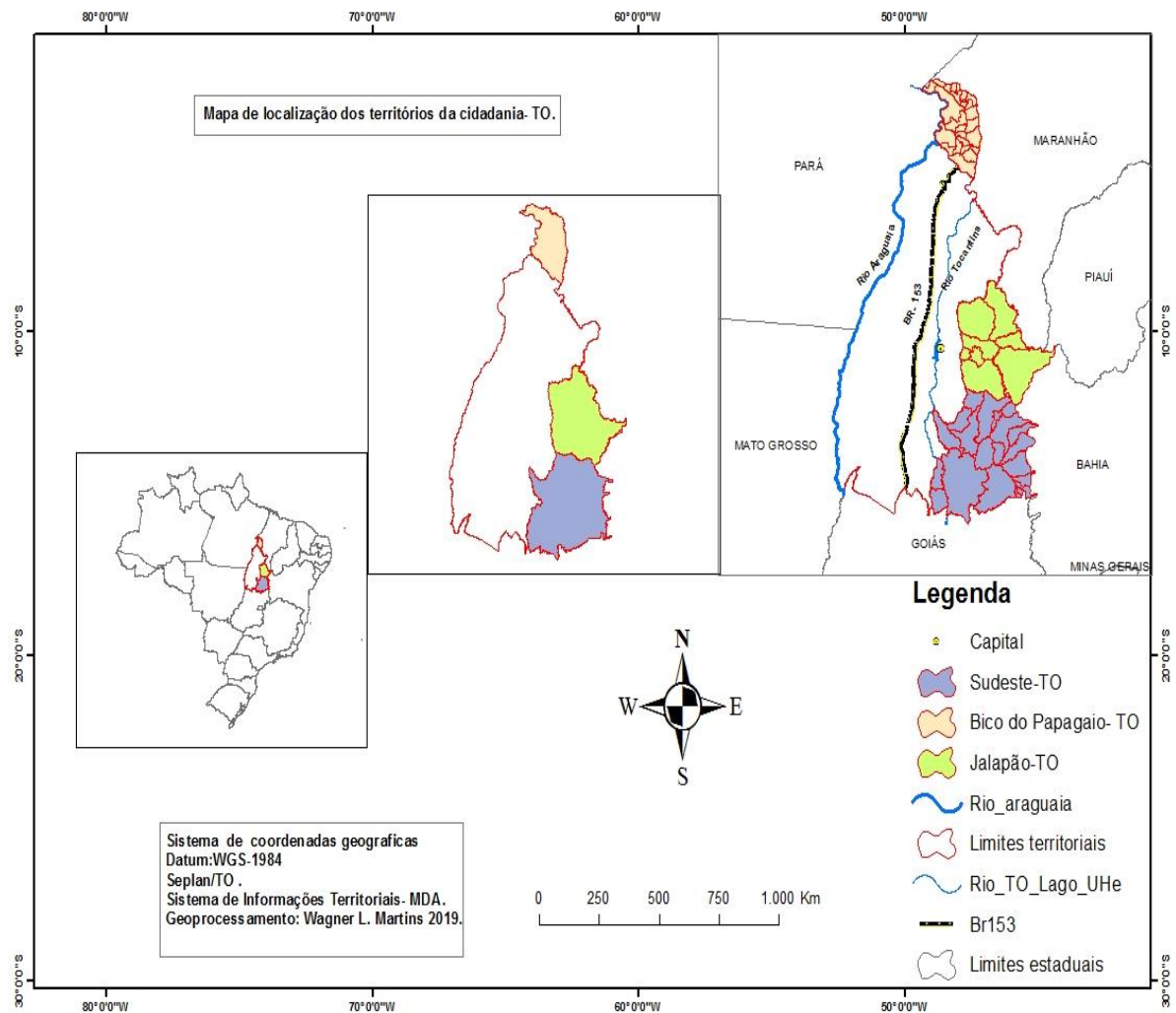
[...] é uma área de ocupação periférica recente. O meio técnico-científico-informacional se estabelece sobre um território praticamente “natural” ou “pré-técnico”. Sobre essa herança de rarefação, os novos dados constitutivos do território são os do mundo da informação, da televisão, de uma rede de cidades assentada sobre uma produção agrícola moderna e suas necessidades relacionais. [...] Não havendo rugosidades materiais e organizacionais mais consideráveis, os novos objetos e as novas ações criam um espaço inteiramente novo e com grande participação na globalização (SANTOS; SILVEIRA, 2008, p.271).

#### **4.2 Os territórios da cidadania Bico do Papagaio, Sudeste e Jalapão**

O arranjo territorial Territórios da Cidadania no estado do Tocantins fez poucas alterações, ou nenhuma, à microrregionalização adotada pelo IBGE. O TC Bico do Papagaio tem os mesmos 25 municípios da microrregião Bico do Papagaio; o TC Sudeste tem 19 dos 20 municípios da microrregião Dianópolis (não incluiu o município de Santa Rosa do Tocantins) e agregou mais duas (São Salvador do Tocantins e Palmeirópolis) da microrregião de Gurupi; o TC Jalapão agrupou oito municípios dos 15 da microrregião Jalapão.

O TC Bico do Papagaio encontra-se no extremo norte do estado do Tocantins foi o primeiro a ser instituído em 2008. O TC Jalapão está a leste e o TC Sudeste, no sudeste do estado, ambos foram institucionalizados no ano de 2009. As regiões em que se encontram os três Territórios ficaram isoladas do maior corredor logístico e propulsor de desenvolvimento econômico do estado que é a BR-153 (figura 04).

**Figura 04** – Mapa dos Territórios da Cidadania no Estado do Tocantins



Fonte: Sistema de informações territoriais/MDA

Os três TC têm características que se enquadram nos critérios definidos pelo Programa: IDHM baixo, concentração de agricultura familiar, presença de comunidades quilombolas, assentamentos da reforma agrária, indígenas, extrativistas e pescadores. Essas regiões também concentram maior número de pessoas pobres e extremamente pobres do estado do TO. Segundo o estudo feito por Aizza (2014, p.135) sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins, em 2010, as microrregiões do Jalapão, Bico do Papagaio e Dianópolis (que inclui a maioria dos municípios do TC Sudeste) tinham os maiores percentuais de extrema pobreza do Estado 29,06%, 18,65% e 18,01%, respectivamente.

Mesmo com essas características em comum, eles também guardam especificidades entre si. Tais como, o TC Jalapão, possui a menor quantidade de municípios (08), tem um ecossistema singular e belezas naturais diversificadas (fervedouros, cachoeiras, dunas) que implicaram na institucionalização de unidades de conservação (UC) ambientais. É o TC com

a menor densidade populacional de 0,89 hab./Km<sup>2</sup>. O TC Sudeste tem a maior taxa de urbanização dos três Territórios, possui um patrimônio histórico e cultural edificado, é a região serrana do estado; o TC Bico do Papagaio tem o maior número de municípios (25), mas é o menor em extensão territorial (15.767,97 Km<sup>2</sup>), tem a maior densidade populacional de 12,45 hab/km<sup>2</sup> dos três Territórios e é o TC que possui mais assentamentos da reforma agrária (108).

#### 4.2.1 O território da cidadania Sudeste

O Território da Cidadania Sudeste foi instituído em 2009 por decreto presidencial, com uma área de 48.510,72 Km<sup>2</sup> e composto por 21 municípios: Almas, Arraias, Aurora do Tocantins, Chapada da Natividade, Combinado, Conceição do Tocantins, Dianópolis, Lavandeira, Natividade, Novo Alegre, Novo Jardim, Palmeirópolis, Paranã, Pindorama do Tocantins, Ponte Alta do Bom Jesus, Porto Alegre do Tocantins, Rio da Conceição, São Salvador do Tocantins, São Valério, Taguatinga e Taipas do Tocantins. O IDH médio do Território, em 2010, era de 0,67, ou seja, médio desenvolvimento.

Segundo o censo demográfico do IBGE (2010) esse Território tinha em 2010 uma população de 123.791 pessoas. Sendo que 71,66% moravam na área urbana. Dentre os municípios que compõem o Território, apenas 01 tinha população rural maior que a urbana, o município de Paranã. A desigualdade de número de habitantes por município é grande, existindo município com população total (urbana e rural) de 1.605 e município com 19.112 pessoas.

**Tabela 01-** % da população extremamente pobre e % vulnerável à pobreza por município, no TC Sudeste

Município	% Extremamente pobres (2010)	% Vulneráveis à pobreza (2010)
Almas	15.32	73.83
Arraias	18.32	72.07
Aurora do Tocantins	13.37	81.48
Chapada da Natividade	26.85	87.70
Combinado	4.18	74.32
Conceição do Tocantins	17.94	81.89
Dianópolis	8.03	85.48
Lavandeira	15.60	59.89
Natividade	14.74	78.19

<b>Município</b>	<b>% Extremamente pobres (2010)</b>	<b>% Vulneráveis à pobreza (2010)</b>
Novo Alegre	8.86	84.50
Novo Jardim	17.14	74.55
Palmeirópolis	7.71	86.49
Paraná	31.89	55.17
Pindorama do Tocantins	23.32	79.93
Ponte Alta do Bom Jesus	31.17	70.35
Porto Alegre do Tocantins	17.42	80.81
Rio da Conceição	26.41	91.40
São Salvador do Tocantins	28.22	89.25
São Valério da Natividade	17.20	88.92
Taguatinga	21.96	70.18
Taipas do Tocantins	17.08	73.59

Fonte: Censo demográfico/IBGE (2010)

De acordo com a tabela 01 que demonstra os percentuais de pessoas em extrema pobreza e em vulnerabilidade à pobreza nos municípios, podemos dizer que o Território Sudeste é uma das manchas de pobreza no território brasileiro. Em 2010, dos 21 municípios, apenas quatro (Combinado, Dianópolis, Palmeirópolis e Novo Alegre) tinham menos de 10% da população em situação de extrema pobreza e, mais grave ainda, é que todos tinham mais de 50% da população vulnerável à pobreza.

**Tabela 02 – IDHM e Índice de Gini dos municípios do Território Sudeste (2000-2010)**

<b>Município</b>	<b>IDHM</b>		<b>ÍNDICE DE GINI</b>	
	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Almas	0.420	0.636	0.59	0.57
Arraias	0.474	0.651	0.69	0.61
Aurora do Tocantins	0.486	0.677	0.63	0.68
Chapada da Natividade	0.401	0.620	0.73	0.62
Combinado	0.526	0.697	0.68	0.52
Conceição do Tocantins	0.422	0.592	0.59	0.55
Dianópolis	0.515	0.701	0.59	0.57
Lavandeira	0.431	0.660	0.55	0.51
Natividade	0.476	0.673	0.60	0.59
Novo Alegre	0.544	0.699	0.61	0.52
Novo Jardim	0.371	0.596	0.49	0.45



Município	IDHM		ÍNDICE DE GINI	
	2000	2010	2000	2010
Palmeirópolis	0.545	0.673	0.62	0.52
Paraná	0.334	0.595	0.65	0.65
Pindorama do Tocantins	0.423	0.605	0.49	0.56
Ponte Alta do Bom Jesus	0.411	0.603	0.63	0.63
Porto Alegre do Tocantins	0.440	0.645	0.50	0.51
Rio da Conceição	0.412	0.608	0.50	0.55
São Salvador do Tocantins	0.419	0.605	0.56	0.61
São Valério da Natividade	0.460	0.643	0.61	0.56
Taguatinga	0.451	0.634	0.65	0.64
Taipas do Tocantins	0.387	0.601	0.51	0.55

Fonte: Censo demográfico/IBGE (2010)

Como podemos ver na tabela 02, o IDHM de todos os municípios aumentou entre 2000 e 2010. Em 2000 eram 17 municípios com IDHM classificado como “muito baixo desenvolvimento humano” (de 0,000 a 0,599). Em 2010, apenas três municípios permaneceram nesse estrato.

Quanto à concentração de renda, a tabela 02 nos diz que no Território, entre 2000 e 2010, onze (11) municípios diminuíram seu índice de Gini, porém o Território permaneceu bastante concentrador. Apenas 01 município tem índice menor que 0,5.

Neste Território, conforme a tabela 03, do final da década de 1980 até início da segunda dos anos 2000, foram criados 23 assentamentos da reforma agrária e assentadas 879 famílias, numa área reformada de 60.206,83ha. Os três primeiros assentamentos da reforma agrária surgiram nos municípios de São Valério da Natividade (1987) e em Chapada da Natividade (1988 e 1989). Os outros 20 foram criados nas décadas de 1990 e de 2000 (8 e 12, respectivamente).

O município de São Valério é o que possui o maior número de assentamentos (5), a maior área reformada (14.209,94 ha) e o maior número de famílias assentadas (233) e o município de Paraná possui a menor quantidade de famílias assentadas (24) e a menor área reformada (1.321,7263 ha).

**Tabela 03** - Nº de Projetos de Assentamento (PA), famílias assentadas, área, por município no Território Sudeste (1987 a 2014)

MUNICÍPIO	Nº de PA's	FAMÍLIAS ASSENTADAS (1987 a 2014)	Área Reformada (ha)
Chapada da Natividade	4	136	12.666,8139
Dianópolis	4	104	8.267,5156
Natividade	1	64	6.282,6871
Paraná	2	24	1.321,7263
Pindorama do Tocantins	2	154	8.258,6615
Porto Alegre do Tocantins	1	48	1.971,9293
São Salvador do Tocantins	3	61	4.826,1143
São Valério da Natividade	5	233	14.209,9415
Taguatinga	1	55	2.401,4386
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>879</b>	<b>60.206,8281</b>

Fonte: Adaptado de INCRA (2017)<sup>15</sup>

Apesar da política de reforma agrária – dos anos de 1980 até o início da segunda década dos anos 2000 - ter criado 23 assentamentos, a estrutura fundiária do Território Sudeste é fortemente concentrada. Há o predomínio dos estabelecimentos entre 10 e 100 ha, correspondendo a 47,19% do total dos estabelecimentos, os quais ocupam somente 6,85% da área total do Território, que é de 48. 510,72 Km<sup>2</sup>. Em relação à área predominam os estabelecimentos acima de 2.500 ha, os quais representam 38,46% da área total e apenas 2,42% do número total de estabelecimentos (PTDRS, 2011).

Abaixo, apresentamos uma tabela resumidamente sobre as características do Território Sudeste.

**Tabela 04** – Resumo das características do Território Sudeste

VARIÁVEL	VALOR
Área(em Km <sup>2</sup> )	48.510.72
População Total (hab.)	123.791(2010)
População Urbana (hab.)	88.703(2010)
População Rural (hab.)	35.088
Nº de Famílias Assentadas - Reforma Agrária	879
Número de Projetos - Reforma Agrária	23
Área Reformada - Reforma Agrária (em hectares)	60.206,83
Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	6.376
Pessoal ocupado na agricultura familiar	18.687

<sup>15</sup> Disponível em: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 12 de setembro de 2018.

Número de Pescadores	153
IDH médio	0,67
Comunidades Quilombolas	08

Fonte: SIT/MDA-2015 com base em dados do IBGE, Censo Demográfico (2010); INCRA (2014); Atlas do Desenvolvimento Humano (2014); Índice de Desenvolvimento Humano/PNUD (2014); PTDRS (2011); FCP (2015).

#### 4.2.2 Território da Cidadania Bico do Papagaio

O TC Bico do Papagaio foi o primeiro Território a ser institucionalizado no estado do Tocantins, em 2008, ano em que o Programa foi lançado no Brasil em 60 Territórios. Ele é composto por 25 municípios: Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Riachinho, Sampaio, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Tocantinópolis.

Segundo o censo demográfico do IBGE (2010) esse Território tinha em 2010 uma população de 196.367 pessoas. Sendo que 66,13% moravam na área urbana. Dentre os municípios que compõem o Território, 02 tinham população rural maior que a urbana, os municípios de Nazaré e de São Miguel do Tocantins, com destaque para este último que tinha 75, 70% da sua população morando na área rural. A desigualdade de número de habitantes por município é grande, existindo município com população total (urbana e rural) com uma centena a mais de 2000 habitantes (Cachoeirinha, Luzinópolis, Santa Terezinha do Tocantins) e outros com mais de 20 mil habitantes (Tocantinópolis, Araguatins).

Segundo a Fundação Cultural Palmares, entre 2010 e 2014, quatro comunidades quilombolas foram certificadas, uma em Araguatins e três em Esperantina. Há nesse Território a reserva indígena Apinajé nos municípios de Tocantinópolis, São Bento do Tocantins, Cachoeirinha e Maurilândia.

De acordo com a tabela 05 que demonstra os percentuais de pessoas em extrema pobreza e em vulnerabilidade à pobreza nos municípios, podemos dizer que, no Território Bico do Papagaio, em 2010, havia municípios com um percentual da população em extrema pobreza de, aproximadamente, 7% (Ananás e Aguiarnópolis) a municípios com mais de 30% (Sítio Novo do Tocantins, Riachinho, Esperantina). O percentual de pessoas vulneráveis à pobreza é extremamente alto, tendo municípios com mais de 90% (Maurilândia do TO e São

Bento do TO). Ananás é o município com o menor percentual de extremamente pobres (6,81) e de vulneráveis à pobreza (45,67).

**Tabela 05** - % da população extremamente pobre e % vulnerável à pobreza por município no TC Bico do Papagaio

MUNICÍPIO	% EXTREMAMENTE POBRES (2010)	% VULNERÁVEIS À POBREZA (2010)
Aguiarnópolis	6.95	78.79
Ananás	6.81	45.67
Angico	13.51	78.38
Araguatins	19.69	85.30
Augustinópolis	9.01	77.59
Axixá do Tocantins	16.48	81.50
Buriti do Tocantins	19.26	77.24
Cachoeirinha	18.58	85.20
Carrasco Bonito	28.14	80.65
Darcinópolis	13.50	70.19
Esperantina	36.37	74.31
Itaguatins	23.75	79.90
Luzinópolis	13.76	86.30
Maurilândia do Tocantins	25.93	92.86
Nazaré	17.81	72.29
Palmeiras do Tocantins	16.74	87.45
Praia Norte	27.91	61.97
Riachinho	35.04	87.60
Sampaio	21.21	87.56
Santa Terezinha do Tocantins	20.63	83.10
São Bento do Tocantins	18.20	91.50
São Miguel do Tocantins	18.32	86.49
São Sebastião do Tocantins	29.96	84.84
Sítio Novo do Tocantins	32.02	77.13
Tocantinópolis	10.17	67.28

Fonte: Censo demográfico/IBGE(2010)

**Tabela 06** – IDHM e Índice de Gini dos municípios do Território Bico do Papagaio (2000-2010)

MUNICÍPIO	IDHM		ÍNDICE DE GINI	
	2000	2010	2000	2010
Aguiarnópolis	0.466	0.657	0.62	0.48
Ananás	0.496	0.671	0.55	0.48
Angico	0.485	0.648	0.52	0.47
Araguatins	0.432	0.631	0.60	0.57
Augustinópolis	0.462	0.670	0.67	0.52

MUNICÍPIO	IDHM		ÍNDICE DE GINI	
	2000	2010	2000	2010
Axixá do Tocantins	0.432	0.627	0.59	0.50
Buriti do Tocantins	0.462	0.627	0.62	0.56
Cachoeirinha	0.443	0.627	0.49	0.47
Carrasco Bonito	0.407	0.594	0.63	0.56
Darcinópolis	0.410	0.581	0.46	0.51
Esperantina	0.357	0.570	0.68	0.55
Itaguatins	0.378	0.616	0.51	0.57
Luzinópolis	0.454	0.639	0.62	0.49
Maurilândia do Tocantins	0.383	0.580	0.59	0.52
Nazaré	0.482	0.643	0.56	0.52
Palmeiras do Tocantins	0.435	0.628	0.66	0.51
Praia Norte	0.374	0.583	0.63	0.53
Riachinho	0.361	0.572	0.62	0.53
Sampaio	0.457	0.606	0.61	0.50
Santa Terezinha do Tocantins	0.398	0.637	0.54	0.54
São Bento do Tocantins	0.411	0.605	0.56	0.56
São Miguel do Tocantins	0.420	0.623	0.58	0.56
São Sebastião do Tocantins	0.439	0.573	0.58	0.55
Sítio Novo do Tocantins	0.457	0.604	0.63	0.56
Tocantinópolis	0.542	0.681	0.60	0.52

Fonte: Censo demográfico/IBGE(2010)

Como podemos ver na tabela 06, em 2000, apenas 01 município (Tocantinópolis) tinha IDHM classificado como “baixo”, os outros 24 municípios tinham IDHM “muito baixo” (0,000 a 0, 499). Entre 2000 e 2010, o IDHM de todos os municípios aumentou, 18 municípios passaram a ter IDHM “médio” (0,600 a 0,699), sete municípios apesar de terem aumentado seu IDHM só atingiram o estrato de “baixo desenvolvimento humano”.

Quanto à concentração de renda, a tabela 06 nos diz que no Território, entre 2000 e 2010, houve uma diminuição da concentração de renda em 21 municípios, porém o Território permanece concentrador de renda. Apenas 04 municípios têm índice menor que 0,5 (Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Cachoeirinha e Luzinópolis).

**Tabela 07-** Número de Projeto de Assentamento (PA), famílias assentadas, área por município no Território Bico do Papagaio (1987 a 2014)

MUNICÍPIO	Nº PA	Nº Famílias Assentadas (de 1987 até 2014)	Área Reformada (ha)
Aguiarnópolis	2	126	4.044,9560
Ananás	1	27	1.941,1308
Angico	1	62	4.028,2813

MUNICÍPIO	Nº PA	Nº Famílias Assentadas (de 1987 até 2014)	Área Reformada (ha)
Araguatins	21	1402	51.887,1100
Augustinópolis	8	513	16.158,8084
Axixá do Tocantins	8	356	10.956,0869
Buriti do Tocantins	3	119	3.538,3013
Cachoeirinha	2	76	3.301,0066
Carrasco bonito	1	33	926,3108
Darcinópolis	4	292	17.714,3549
Esperantina	12	479	20.341,4841
Itaguatins	4	211	9.547,5946
Luzinópolis	4	102	9.959,2791
Maurilândia do Tocantins	1	66	1.889,6490
Palmeiras do Tocantins	3	255	9.961,3292
Praia norte	5	341	11.427,9439
Riachinho	5	405	16.608,3589
Sampaio	2	73	5.569,1902
São Bento do Tocantins	5	245	11.841,538
São Miguel do Tocantins	2	76	2.676,9510
São Sebastião do Tocantins	6	310	11.152,5558
Sítio Novo do Tocantins	5	151	6.673,7586
Tocantinópolis	3	306	452,5982
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>6.026</b>	<b>243.323,7170</b>

Fonte: Adaptado de INCRA (2017)<sup>16</sup>

Conforme a tabela 07, do final da década de 1980 até início da segunda dos anos 2000, foram criados 108 assentamentos da reforma agrária e assentadas 6.026 famílias, numa área reformada de 243.323,717ha, apenas 02 municípios do Território, não têm assentamentos (Santa Terezinha do Tocantins e Nazaré). Entre 1987 e 1989 foram criados 15 assentamentos na região. Período de acirrados conflitos pela posse da terra, pois, a grilagem, a expropriação violenta das famílias, as perseguições e assassinatos dos posseiros foram práticas correntes. Os primeiros assentamentos foram em 1987, nos municípios de Axixá, Praia Norte e Sítio Novo. O município de Araguaatins é o que possui o maior número de assentamentos (21), maior quantidade de famílias assentadas (1.402) e a maior área reformada (51.887,11ha).

#### 4.2.3 O território da cidadania Jalapão

O Território da Cidadania Jalapão foi instituído no segundo ano do Programa, em 2009, com uma área de 32.284,80Km<sup>2</sup> e composto por 08 municípios: Lagoa do Tocantins,

<sup>16</sup> Disponível em: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em 12 de setembro de 2018

Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins. O IDH médio do Território é 0,607.

Segundo o censo demográfico do IBGE (2010) esse Território tinha em 2010 uma população de 30.629 pessoas. Sendo que 62,37% moravam na área urbana. Dentre os municípios que compõem o Território, apenas 01 tinha população rural maior que a urbana, o município de Rio Sono. Apenas dois municípios tinham população total, em 2010, entre 6.000 e 7.000 habitantes (Rio Sono e Ponte Alta do Tocantins). A densidade demográfica no Território é de apenas 0,89 hab./Km<sup>2</sup>.

**Tabela 08-** % da população extremamente pobre e % vulnerável à pobreza por município, no TC Jalapão

MUNICÍPIO	% EXTREMAMENTE POBRES (2010)	% VULNERÁVEIS À POBREZA (2010)
Lagoa do Tocantins	33,42	70,38
Lizarda	48,36	91,36
Mateiros	15,96	70,72
Novo Acordo	18,21	72,95
Ponte Alta do Tocantins	19,53	77,08
Rio Sono	27,2	76,07
Santa Tereza do Tocantins	7,81	86,46
São Félix do Tocantins	36,15	83,83

Fonte: Censo demográfico/IBGE (2010)

De acordo com a tabela 08 que demonstra os percentuais de pessoas em extrema pobreza e em vulnerabilidade à pobreza nos municípios, podemos dizer que o Território Jalapão é extremamente pobre. Em 2010, dos 08 municípios, apenas 01 (Santa Tereza do Tocantins) tinha menos de 10% da população em situação de extrema pobreza; 02 municípios com % na casa dos 30; um (01) na casa dos 20%; e 01 bem próximo da metade da população (48,36%). Mais grave ainda, é que todos tinham mais de 70% da população vulnerável à pobreza, dentre eles, 01 tinha 91,36% da população vulnerável à pobreza (Lizarda).

**Tabela 09** – IDHM e Índice de Gini dos municípios do Território Jalapão (2000-2010)

MUNICÍPIO	IDHM		ÍNDICE DE GINI	
	2000	2010	2000	2010
Lagoa do Tocantins	0,317	0,579	0,66	0,60
Lizarda	0,388	0,570	0,58	0,74
Mateiros	0,281	0,607	0,61	0,52

MUNICÍPIO	IDHM		ÍNDICE DE GINI	
	2000	2010	2000	2010
Novo Acordo	0,473	0,639	0,77	0,55
Ponte Alta do Tocantins	0,461	0,624	0,71	0,55
Rio Sono	0,363	0,600	0,62	0,59
Santa Tereza do Tocantins	0,479	0,662	0,58	0,47
São Félix do Tocantins	0,419	0,574	0,79	0,64

Fonte: Censo demográfico/IBGE (2010)

Como podemos observar na tabela 09, o IDHM de todos os municípios aumentou entre 2000 e 2010. Em 2010, cinco municípios passaram de “muito baixo desenvolvimento humano” (de 0,000 a 0,599) para o estrato de “médio desenvolvimento” (0,600 a 0,699) e três municípios (Lizarda, Lagoa do Tocantins e São Félix do Tocantins) passaram para “baixo desenvolvimento”(0,500 a 0, 599).

Quanto à concentração de renda, a tabela 09 nos diz que no Território, entre 2000 e 2010, sete (07) municípios diminuíram a concentração de renda e 01 município (Lizarda) concentrou mais ainda a renda 0,71. Dessa forma, o Território permaneceu concentrador. Apenas 01 município (São Félix do Tocantins) tem índice menor que 0,5.

Segundo o Relatório de Assentamentos do INCRA (2017), neste Território, do final da década de 1980 até início da segunda dos anos 2000, foram criados 04 assentamentos da reforma agrária e assentadas 186 famílias, numa área reformada de 9.367,98ha. Os dois primeiros assentamentos da reforma agrária surgiram nos municípios de Novo Acordo e em Rio Sono, no ano de 1998.



## 5. O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO ESTADO DO TOCANTINS

Para Santos (2007, p.124) não só o modelo econômico, mas também o modelo de cidadania adotado por uma sociedade implica na produção de pobreza “não é tanto ao modelo econômico que devemos o extremo grau de pobreza de uma enorme parcela da população [...] Sustentamos que tudo isso se deve, em avantajada proporção, ao modelo de cidadania que adotamos”.

Como já dito no capítulo 2, segundo Buarque (2012) o entendimento da pobreza como um fenômeno multidimensional é consenso entre os estudiosos e planejadores. As múltiplas dimensões tanto são de carências de renda, como também de serviços públicos básicos (educação, prevenção e tratamento de doenças, água, energia, saneamento, estradas, lazer, etc.) como de causas e determinantes que, além de sociais são econômicas, tecnológicas, culturais, institucionais.

Neste capítulo, nos aprofundamos nas intervenções feitas nos Territórios as quais delineiam o modelo de cidadania que perpassa o Programa Territórios da Cidadania (PTC), neste caso, entendido como política de estado e como projeto de sociedade dos sujeitos sociais participantes do processo de implementação do Programa. Fizemos o aprofundamento a partir do documento “Relatório de Execução”, elaborado pelo comitê gestor do Programa, nos detendo às ações/políticas do eixo “Cidadania e Direitos”.

O PTC não tem uma dotação orçamentária própria, não existe na Lei Orçamentária Anual (LOA) nenhuma rubrica destinada ao Programa – pois ele na verdade é um articulador de vários programas e políticas para serem implementadas num espaço – os recursos de grande parte dos diversos programas que foram pactuados para compor a Matriz de Ação ficavam empenhados para uso específico nos Territórios – chamados de recursos territorializados - ou seja, não havia a necessidade de “concorrer” com outros grupos ou pessoas do País, para acessar os recursos.

Esta é uma virtuosa característica do Programa, pois vem ao encontro de minimizar um grave entrave ao acesso às políticas públicas que fazia crer que todos (em qualquer parte do território nacional) estavam no mesmo nível, ignorando as desiguais disponibilidades técnica, informacional, educacional, política, de mobilidade das pessoas. Um ciclo danoso que “duplicava a distância geográfica pela distância política”, como diz Santos (2007), favorecendo mais a quem já dispunha mais desses capitais.

A distância geográfica é duplicada pela distância política. Esta se manifesta em dois sentidos complementares. Estar na periferia significa dispor de menos meios

efetivos para atingir as fontes e os agentes do poder, dos quais se está mal ou insuficientemente informado (SANTOS, 2007, p.118).

Por outro lado, todos os programas tinham sua normativa própria com critérios definidos e forma de acessá-los – uns mais simples, exigindo apenas uma manifestação de interesse, outros mais complexos, necessitando elaboração de projetos técnicos, juntada de uma série de documentos, participação em chamada pública, etc. – uma estratégia, na prática, de lidar com os limites orçamentários de cada programa e com as peculiaridades de públicos e de objetivos, mas que pode resultar na limitação de acesso devido às características técnicas, políticas, educacional, de mobilidade presentes em cada território. Neste aspecto, a participação nos Colegiados Territoriais dos outros entes federados (estado e municípios), assim como das assessorias técnicas governamentais e não governamentais torna-se relevante.

Aos Territórios também eram apresentadas ações/programas com recursos “não territorializados”. Porém, os municípios que integram um Território tinham preferência no processo de seleção de projetos a serem financiados pelos ministérios ou sobre o volume de recursos a ser aplicado por uma dada política no Território, a exemplo do “Programa aquisição de unidades móveis de acolhimento às mulheres do campo e da floresta” no qual o papel do colegiado consistia na “mobilização, articulação e controle social” (BRASIL, MDA, 2013).

### **5.1 O PTC nos territórios Bico do Papagaio, Sudeste e Jalapão, no Estado do Tocantins**

As ações/programas ofertados aos Territórios e os implementados não foram os mesmos no período de 2008 a 2014. Segundo o MDA (2017) em resposta dada por e-mail à autora, sobre as matrizes de ação e relatórios de execução dos anos de 2011 e 2012,

No período de 2011 a 2012 o Programa foi rediscutido, a partir da implementação do Plano Brasil Sem Miséria e do novo Plano Plurianual (PPA), e ajustado para alinhar a Matriz de Ações aos novos programas de governo, no entanto, as ações não deixaram de ser implementadas nos Territórios, apenas não foram apresentadas na forma de uma matriz de ações.

Diante disso, trabalhamos com os dados dos Relatórios de Execução dos anos 2008, 2009, 2013 e 2014, por não existirem os referentes aos anos de 2011 e 2012.

### 5.1.1 Os Colegiados Territoriais dos Territórios

Os colegiados territoriais constituídos, apesar de reunirem basicamente representantes da sociedade rural – na sua representação da sociedade civil - não significa dizer que sejam uma instituição homogênea em relação a interesses e que sejam desprovidos das relações de poder. Além de interesses, as ações sociais também podem ser diferentes, pois o processo de conquista, de ocupação e uso histórico do território implicaram em práticas que se incrustaram nas diferentes instituições anteriormente existentes aos Colegiados e às quais os distintos grupos pertencem (CASTRO, 2003).

Castro (2005, p.40) lembra que, “em todas as sociedades nacionais há grupos e classes sociais que, devido às suas características, como idade, gênero, escolaridade, renda, profissão, ocupação, local de moradia, religião, etc., possuem interesses diferentes e muitas vezes conflitantes”. Os diferentes interesses e a relação de poder estabelecida no interior dos Colegiados refletiram na apropriação, no uso diferenciado das matrizes de ações e nos planos de execução pelos diversos sujeitos sociais, inclusive os representantes do poder público.

No entanto, a participação nesse espaço é salutar para uma coletividade, pois como diz Souza (2000, p.111) é “a possibilidade de se deter um controle significativo sobre seu espaço vivido”.

Sobre esse significativo controle Souza (2000, p.111) relativiza:

[...] pode não ser tudo, se se considerá-lo à luz de escalas e exigências mais abrangentes, nem garante ele a plena autonomia e uma efetiva justiça social. Sem ele, porém, falta um requisito indispensável à transformação dos indivíduos em cidadãos e à mobilização por um genuíno desenvolvimento.

Ao contrário do que é comum se pensar - e muitas vezes usado como justificativa para resultados negativos de políticas públicas - que as condições das estruturas sociais já existentes numa sociedade são determinantes para a qualidade das ações governamentais, Castro (2009) ressalta que, além de não existir necessariamente essa dependência, elas ainda podem contribuir positivamente naquelas estruturas.

[...] a qualidade das atividades governamentais não necessariamente depende de uma condição prévia das estruturas sociais na sociedade civil, mas também pode contribuir para a melhoria destas estruturas (CASTRO, 2009, p. 16).

Uma iniciativa importante para ampliar a representatividade dos colegiados e enfrentar pautas estratégicas para a redução das desigualdades foi a constituição de instâncias específicas para discussão de temáticas transversais como a autonomia das mulheres, educação e meio ambiente.

A tabela 10 demonstra que a representação da sociedade civil na plenária do CT do território Sudeste é essencialmente constituída pelos próprios agricultores familiares. Numericamente representativa das associações produtivas agropecuárias, tem também assento entidades representativas de produtos específicos integrantes de cadeias produtivas da região (leite, cachaça, mel e caprinos); associação de interesse comunitário e; entidades de defesa dos direitos e da luta por conquistas de exercício de direitos da população do campo. Nessa instância, o poder público está representado apenas pelo governo municipal, maciçamente pelas secretarias de agricultura, mas também com diversas outras pastas importantes para a integração das ações.

**Tabela 10** - Composição da Plenária do CT Território Sudeste

COMPOSIÇÃO DA PLENÁRIA DO COLEGIADO TERRITORIAL DO TERRITÓRIO SUDESTE		
Tipos de entidades	Representação social	Quantidade
Associação Produtiva Agropecuária	Sociedade Civil	23
Associação Produtiva do Leite	Sociedade Civil	1
Associação Produtiva do Mel	Sociedade Civil	2
Cooperativa Agroindústria (Cachaça)	Sociedade Civil	1
Associação Comunitária (Rádio)	Sociedade Civil	1
Movimentos Sociais do Campo (FETAET; MAB; Sindicatos; Associação)	Sociedade Civil	7
Secretaria de Agricultura	Poder Público Municipal	14
Secretaria de Meio Ambiente	Poder Público Municipal	3
Secretaria de Educação	Poder Público Municipal	3
Secretaria de Indústria, Comércio e Agronegócio	Poder Público Municipal	1
Secretaria de Obras	Poder Público Municipal	2
Secretaria de Administração	Poder Público Municipal	2
Secretaria de Saúde	Poder Público Municipal	1
Secretaria de Turismo	Poder Público Municipal	1
Secretaria de Planejamento	Poder Público Municipal	1
Prefeitura (sem definição de secretaria)	Poder Público Municipal	10

Fonte: Adaptado de Colegiados em Rede Sudeste – TO, Relatório: Ficha Perfil do Colegiado. Fornecido pelo MDA em 20/05/17.

Compondo a plenária do CT do território Jalapão (tabela 11) estão os poderes públicos municipais legislativo (câmara de vereadores) e executivo. A participação de vereadores numa institucionalidade como o CT é interessante para dar agilidade às ações que necessitam de regulamentação municipal para serem implementadas, como as da assistência social, por exemplo. O poder executivo, numericamente se fez representar mais por intermédio das secretarias de meio ambiente e turismo. O turismo de natureza tem sido a

aposta dos órgãos públicos nas três escalas governamentais para promover o desenvolvimento da região. As secretarias de agricultura e infraestrutura também compõem esse Colegiado. A representação da sociedade civil se deu pela presença das associações comunitárias de artesãos – o artesanato da região, em virtude da singularidade da matéria prima utilizada, é a atividade comercial de sustentação de algumas comunidades – pelas associações produtivas agropecuárias, dentre elas uma de comunidade quilombola e, por entidade de defesa dos direitos dos trabalhadores rurais (sindicato).

Para discussões específicas foram criadas câmaras temáticas nesse colegiado: educação e cultura; gênero; educação do campo e; meio ambiente.

**Tabela 11-** Composição da Plenária do CT Território Jalapão

<b>COMPOSIÇÃO DA PLENÁRIA TERRITÓRIO JALAPÃO</b>		
<b>Tipos de Entidades</b>	<b>Representação Social</b>	<b>Quantidade</b>
Associação Produtiva Agropecuária	Sociedade Civil	4
Associação Produtiva Quilombola	Sociedade Civil	1
Associação Comunitária de Artesãos	Sociedade Civil	3
Movimentos Sociais do Campo (Sindicato)	Sociedade Civil	1
Secretaria de Agricultura	Poder Público Municipal	1
Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Poder Público Municipal	3
Secretaria de Infraestrutura	Poder Público Municipal	1
Prefeitura (sem definição de secretaria)	Poder Público Municipal	1
Câmara de Vereadores	Poder Público Legislativo	5

Fonte: Adaptado de Colegiados em Rede, Relatório: Ficha Perfil do Colegiado. Fornecido pelo MDA em 17/05/17.

A plenária do CT do território Bico do Papagaio (tabela12) teve uma composição robusta em número e diversidade de atores tanto da sociedade civil como do poder público. Diversos grupos sociais territorializados naquela região requereram que suas peculiaridades fossem representadas nessa construção de desenvolvimento: agropecuaristas, pescadores, extrativistas, mulheres, indígenas. Numericamente, se destaca a representação dos movimentos sociais de luta pela terra e pela garantia de direitos ao exercício de suas atividades econômicas e existência cidadã – atores históricos de vários territórios dessa região. As Organizações não governamentais de assessoria técnica e política também se juntaram à sociedade do território para compor a plenária do CT. Nesse colegiado, as três escalas administrativas do poder se fizeram representar, assim como o poder legislativo municipal. Uma composição que, a princípio, contribui para a dinamização do processo de

implementação do programa e representatividade das diversidades territoriais existentes na região do Bico do Papagaio.

**Tabela 12-** Composição da Plenária do CT Território Bico do Papagaio

<b>COMPOSIÇÃO DA PLENÁRIA TERRITÓRIO BICO DO PAPAGAIO</b>		
<b>Tipos de Entidades</b>	<b>Representação Social</b>	<b>Quantidade de entidades</b>
Associação Produtiva Agropecuária	Sociedade Civil	4
Associação Produtiva Agropecuária de Mulheres	Sociedade Civil	2
Cooperativa de Produção e Comercialização	Sociedade Civil	1
Associação Comunitária	Sociedade Civil	4
Movimentos Sociais do Campo (FETAET; MST; Sindicatos; Quebradeiras de Coco; Conselho Nacional de Extrativistas)	Sociedade Civil	22
Representação dos Indígenas (Apinajé)	Sociedade Civil	1
Colônia de Pescadores	Sociedade Civil	1
Assessoria Técnica (APA-TO; Comissão Pastoral da Terra; Visão Mundial)	Sociedade Civil	3
Conselhos (CONSAD)	Conselhos	1
Ministérios e Autarquias (MDA; INCRA)	Poder Público Federal	2
Assistência Técnica (ADAPEC)	Poder Público Estadual	1
Câmara de Vereadores	Poder Público Legislativo	4
Secretaria de Agricultura Estadual (SEAGRO)	Poder Público Estadual	1
Prefeitura (sem definição de secretaria)	Poder Público Municipal	23
Secretaria de Agricultura	Poder Público Municipal	14
Secretaria de Meio Ambiente	Poder Público Municipal	4
Secretaria de Educação	Poder Público Municipal	5
Secretaria de Habitação	Poder Público Municipal	2
Secretaria de Administração	Poder Público Municipal	7
Secretaria de Saúde	Poder Público Municipal	3
Secretaria de Turismo	Poder Público Municipal	1
Secretaria de Assistência Social	Poder Público Municipal	2
Secretaria da Juventude	Poder Público Municipal	2
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	Poder Público Municipal	1

Fonte: Adaptado de Colegiados em Rede, Relatório: Ficha Perfil do Colegiado. Fornecido pelo MDA em 14/09/18.

### 5.1.2 Participação dos ministérios e órgãos federais

A análise do número de ações relacionadas ao eixo Cidadania e Direitos, que a tabela 13 nos permite fazer, nos três Territórios estudados para o período de 2008 a 2014 revela que o número de ações variou de um mínimo de 68 no Território Jalapão para um máximo de 96 ações no Território Bico do Papagaio. No Território Sudeste foram implementadas 76 ações.

Para implementar todas as 240 ações implementadas nos três Territórios foram mobilizados dez (10) ministérios, um (01) banco e a presidência da república, por intermédio da secretaria de política para as mulheres (SPM).

No total das ações nos três Territórios, os ministérios da educação (MEC), do desenvolvimento social e combate à fome (MDS) e, o ministério da saúde (MS) participaram com o maior número de ações, 61, 56 e 48, respectivamente. Seguidos pelo ministério do desenvolvimento agrário (MDA) com 36 e o ministério das comunicações (MC) com 20.

Os ministérios do trabalho e emprego (MTE), da justiça (MJ), da pesca e da aquicultura (MPA) e, do meio ambiente (MMA) comparecem localizadamente no TC Bico do Papagaio, contribuindo com 1, 2, 1 e 1, respectivamente.

A presidência da república, por intermédio da secretaria de políticas para as mulheres (SPM) e, o ministério da cultura (MinC) participaram com ações nos três Territórios.

Os dados revelam, portanto, que houve articulação entre diversos ministérios para atuar nos Territórios com ações/programas como se propôs o PTC. Apesar do número de ações por ministérios - que não sejam o MDS, MEC e MS - ter sido ainda bastante desigual.

**Tabela 13** – Participação dos ministérios com ações por Território da Cidadania (2008-2014)

MINISTÉRIO	Nº DE AÇÕES (2008 – 2014)			TOTAL
	TC Jalapão	TC Sudeste	TC Bico do Papagaio	
MinC	1	1	1	3
MEC	15	19	27	61
MEC/BNDES	2	2	1	5
MS	13	18	17	48
MC	6	7	7	20
MDA	13	10	13	36
MDS	16	17	23	56
SPM	2	2	2	6
TEM	0	0	1	1
MMA	0	0	1	1

MJ	0	0	2	2
MPA	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>76</b>	<b>96</b>	<b>240</b>

Fonte: Adaptado dos Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.

### 5.1.3 Recursos financeiros aplicados

Analisando os Relatórios de Execução de cada Território - do período estudado - constata-se que, enquanto o MDS, no TC Bico do Papagaio, participou com 50,94% de todo o montante de recursos disponibilizados para aquele Território, o MEC com 28,06% e o MS com 19,23%, o MPA participou com 0,02% dos recursos.

No TC Sudeste e no TC Jalapão, também, o MDS teve uma participação no montante dos recursos de 47,47% e 40,09%, respectivamente. O MEC participou com 26,32% e 33,22%, respectivamente, e o MS com 23,84% e 21,34%, respectivamente. Já a SPM, no TC Sudeste, participou com 0,17% e o MinC, no TC Jalapão participou com 0,14%.

Com o propósito de comparar os recursos financeiros pagos e previstos nos três Territórios adotou-se como parâmetro de análise o valor per capita, dada à profunda diferença populacional existente entre os mesmos. O número de habitantes varia de 30.629 no Território Jalapão a 196.367 no Território Bico do Papagaio. O tamanho populacional influencia no valor de recursos alocados, pois muitas políticas têm caráter universal (saúde, educação) e o montante de recursos destinado a elas tem correlação direta com o número de habitantes.

Dessa forma, a Tabela 14 revela que não há homogeneidade entre os Territórios, quanto à relação recursos e população. O Território Jalapão além de apresentar o menor valor absoluto de recursos pagos no período de 2009 a 2014 (R\$ 32.929.920,87) também foi o que apresentou o menor valor per capita (R\$ 1.075,58). O TC Bico do Papagaio teve o maior valor R\$ de recursos pagos (R\$ 288.736.739,46) e o maior valor per capita (R\$ 1.470,39) um pouco maior do que o valor per capita médio (R\$ 1.337,88). O TC Sudeste teve recursos pagos e valor per capita maiores que o TC Jalapão, mas o per capita (R\$1.192,68) também ficou abaixo do valor médio.

Os distintos valores per capita por Território nos indicam haver, nesse aspecto, uma reprodução das desigualdades territoriais pelo PTC.



**Tabela 14-** Montante total de recursos pagos e previstos para o eixo “Cidadania e Direitos” e valor per capita por Território (2008-2014)

<b>TERRITÓRIO</b>	<b>POPULAÇÃO</b>	<b>RECURSOS PAGOS E PREVISTOS (R\$) 2008-2014</b>	<b>VALOR PER CAPITA (R\$)</b>
Bico do Papagaio	196.367	R\$ 288.736.739,46	1.470,39
Sudeste	123.791	R\$ 147.643.457,44	1.192,68
Jalapão	30.629	R\$ 32.929.920,87	1.075,12
<b>TOTAL</b>	<b>350.787</b>	<b>469.310.117,77</b>	<b>1.337,88</b>

Fonte: Adaptado dos Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.

#### 5.1.4 Principais ações/programas de transferência de renda

Os recursos financeiros que sobressaem nos TCs estudados são aqueles aplicados pelo MDS, na ordem de 49,09% (R\$ 230.397.010,70) de todo o montante aplicado nos três Territórios. Basicamente, esses recursos correspondem às aplicações destinadas às políticas de transferência de renda, entre elas o Programa Bolsa Família e os Programas de Benefício de Prestação Continuada (BPC) de Assistência Social para Idosos e Pessoas com Deficiência.

**Tabela 15** – Principais ações e valores pagos (R\$) de Transferência de Renda por Território – Pagos pelo MDS (período 2008 a 2010)

<b>AÇÕES MDS</b>	<b>TC BICO DO PAPAGAIO (R\$)</b>	<b>TC SUDESTE (R\$)</b>	<b>TC JALAPÃO (R\$)</b>
<b>Transferência de Renda</b>			
PBF Benefício	R\$ 79.216.969,00	33.016.909,00	8.902.222,00
BPC às pessoas com Deficiência	R\$ 42.860.947,78	20.776.503,67	1.407.598,83
BPC às pessoas idosas	R\$ 16.316.728,36	12.168.394,54	1.009.718,96
PBF – Índice de gestão descentralizada	R\$ 1.110.018,25	704.554,57	192.025,74
<b>TOTAL (R\$)</b>	<b>R\$139.504.663,39</b>	<b>66.666.361,78</b>	<b>11.511.565,53</b>
% do MDS no montante de recursos do TC	48,33	45,15	34,96

Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.

Conforme a tabela 15, o Programa Bolsa Família - considerando-se os benefícios e os recursos destinados aos municípios para operacionalização da política, por meio do índice de gestão descentralizada (IGD) - é o que mais se destaca com 56,57% do montante global (R\$217.682.590,70), seguido pelo BPC – Pessoa com Deficiência, 29,88% e BPC – Pessoa Idosa, 13,55%.

Segundo o Censo demográfico de 2010 realizado pelo IBGE, a região do TC Bico do Papagaio tinha 36,18% da sua população total na condição de pobreza e, 21.269 pessoas na área rural em extrema pobreza, o equivalente a 31,98% da população rural. A região do TC Sudeste tinha uma população urbana e rural de 123.791 pessoas, dessas, 17,46% estavam na condição de extrema pobreza, sendo que, 12.155 encontravam-se no espaço rural, correspondendo a 34,64% da população rural. O Território Jalapão tinha uma população urbana e rural de 30.629 pessoas, dentre elas, 4.585 habitantes no espaço rural se encontravam em extrema pobreza, o que corresponde a 39,78% da população rural (IBGE, 2010).

Os dados apresentados demonstram a importância de políticas de redistribuição de renda para parcela da população alijada do seu direito de cidadania durante anos de formação da sociedade brasileira. Portanto, para aquelas famílias debilitadas das condições de mobilidade (territorial, social e até física) para gerar renda suficiente, as transferências de renda surgem como solução temporária, até que, os determinantes dessas situações sejam combatidos, principalmente para os habitantes desses lugares opacos, como preconiza Santos (2008, p. 264).

A expansão da assistência social – com os programas Benefício da Prestação Continuada (BPC) às pessoas idosas e às pessoas com deficiência - nos espaços agrários após a Constituição de 1988 e da Bolsa Família, desde 2003, são os dois exemplos mais importantes de transferências no contexto do Brasil rural.

#### 5.1.5 Principais ações de Educação e Cultura

**Tabela 16-** Principais ações de Educação e Cultura por Território (2008-2014)

AÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA	Unidade Meta Física	TC SUDESTE	TC JALAPÃO	TC BICO DO PAPAGAIO
		Alcance	Alcance	Alcance
Caminho da Escola (aquisição)	Ônibus	6	5	7
Preservação do Patrimônio Histórico Urbano	Centro Histórico	1	-	0
Escola Ativa (livros didáticos e kit	Escola	179	46	188

AÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA	Unidade Meta Física	TC SUDESTE	TC JALAPÃO	TC BICO DO PAPAGAIO
		Alcance	Alcance	Alcance
pedagógico)				
ProInfância(construção de creche e pré-escolas)	Escola	28	9	47
Salas de Recursos Multifuncionais	Sala	30	2	33
Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos	Telecentro	8	8	25
Operação do Sistema de Acesso Banda Larga (antena e conexão terrestre)	Ponto de Acesso	147	72	172
Capacitação de Multiplicadores	Agente	41	25	79
ProInfo Rural e Urbano (Laboratório de Informática)	Escola	71	17	167
Programa Dinheiro Direto na Escola	Escola	135	46	161
ProJovem Campo Saberes da Terra (Qualificação profissional e escolarização a jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos, com bolsa)	Pessoa	34	34	361
Brasil Alfabetizado	Pessoa	1.815	780	3445
Apoio à Formação Profissional e Tecnológica- Pronatec Campo(Bolsas para a formação de estudantes e trabalhadores inscritos em cursos de educação profissional e tecnológica - nível médio - e para cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, respectivamente).	Vaga	3.735	439	5191
Implementação de Projetos de Cidades Digitais	Município	1	-	0
Programa Mais Educação Campo(educação integral)	Escola	74	48	345
Instalação de Bibliotecas Públicas	Biblioteca	0	1	5
Construção Escola no Campo	Escola	3	0	13
Programa Laptop Educacional(para os estudantes) para as Escolas no Campo de 5 a 50 matrículas	Computador	252	0	10
Implantação/Implementação dos Territórios Etnoeducacionais -TEE indígena	Pacto	0	0	1
Apoio a Estudantes Indígenas Fora da Aldeia	Pessoa	0	0	44
Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo	Laboratório	0	0	4

Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.

A tabela 16 nos informa que, aproximadamente, 62% das ações de educação e cultura são as mesmas nos três Territórios. A diversidade das ações aparece em virtude de características físicas (edificações) e étnicas.

São ações que dão ênfase ao acesso à tecnologia de comunicação – a telemática – e à informática como recurso didático (telecentros, cidades digital, antena e conexão terrestre de banda larga, laptop, laboratórios) tanto no espaço urbano como no agrário.

A formação educacional de crianças vai desde a construção de escolas e creches (programa “Proinfância”) à ampliação do tempo na escola, com ações de tempo integral (programa “mais educação”). A de jovens e adultos - inclusive os trabalhadores rurais - são registradas com os programas de alfabetização, formação tecnológica e acesso à universidade (programas “Brasil alfabetizado”, “Projovem Campo”, “Pronatec campo”).

A mobilidade dos estudantes é contemplada com a ação de aquisição de ônibus escolar e, a aproximação da escola/moradia do estudante no campo tem no programa “construção de escolas no campo” a sua participação nas prioridades dos Territórios. Esta última configura como prioridade para os Territórios Sudeste e Bico do Papagaio.

A capacitação dos agentes da educação e da cultura está indicada nas ações “escola ativa” (material didático, kit pedagógico e formação de um técnico por escola) e “capacitação de multiplicadores”.

A manutenção e melhoria da infraestrutura das escolas foram contempladas com o programa “dinheiro direto na escola”.

A educação não formal e a cultura, de acesso universal, estão priorizadas no programa “instalação de bibliotecas públicas” para os Territórios Jalapão e Bico do Papagaio e o programa “preservação do patrimônio histórico urbano” para o Território Sudeste.

O Território Bico do Papagaio tem uma reserva indígena Apinajé - nos municípios de Tocantinópolis, São Bento do Tocantins, Cachoeirinha e Maurilândia. A diversidade étnica que compõe o Território é respeitada com duas ações/programas específicas para a população indígena: “apoio a estudantes indígenas fora da aldeia” e “implantação do Território Etnoeducacional (TEE)”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Previsto pela Política Nacional de Territórios Etnoeducacionais instituída pelo Decreto 6.861/2009, o Programa prevê formação inicial e continuada de professores indígenas; a estruturação da rede física, a produção de material didático; a ampliação da oferta da educação básica nas aldeias; o ensino médio integrado à educação profissional, o ensino superior, a gestão da alimentação e transporte escolar. Disponível em: [www.mpf.mp.br](http://www.mpf.mp.br). Acesso em 10 de janeiro de 2019.

## 5.1.6 Principais ações de saúde

**Tabela 17-** Principais ações de saúde por Território (2008-2014)

AÇÃO SAÚDE	Unidade Meta Física	TC SUDESTE	TC JALAPÃO	TC BICO DO PAPAGAIO
		Alcance	Alcance	Alcance
Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia	Centro	5	-	0
Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	Equipe	68	17	87
Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	Equipe	78	21	179
Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania	Agente	1.491	177	1672
Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania	Dose	73.139	27.049	175537
Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	Farmácia	3	-	0
Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF	Núcleo	4	-	2
Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde - valor per capita	Pessoa	128.594	32.454	207214
Piso de Atenção Básica Fixo - repasse de recurso ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) com base em um valor per capita	Pessoa	129.099	27.583	239563
Vacinas para Prevenção e Controle de Doenças - Cobertura vacinal da vacina penta em menores de um ano de idade/percentual	%	1,04339	1,04215	95
Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	Equipe	40	11	63

Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.

As ações de saúde, todas com recursos do ministério da saúde (MS) são ações previstas na política nacional de saúde de cobertura universal e gestão descentralizada, portanto, são essencialmente, as mesmas para os três Territórios. São ações de prevenção à doença (vacinas, agentes comunitários) e ampliação dos atendimentos para saúde bucal e dos

atendimentos mais próximos das famílias (NASF). Analisando os relatórios de execução constatou-se que a cada ano a cobertura dos serviços foi se ampliando em número de agentes e em número dos centros de atendimento.

Diante do apresentado na tabela 17, podemos distinguir apenas três (03) ações que não aconteceram em todos os Territórios: “ampliação dos centros de especialidades odontológicas (CEO)” e “farmácia popular do Brasil” – que só aconteceram no TC Sudeste – e a ação/programa “núcleo de apoio à saúde da família (NASF)” que se deram nos TCs Sudeste e Bico do Papagaio. Pode-se concluir também que no TC Jalapão não houve nenhuma ação/programa voltado para qualquer particularidade daquele Território.

### 5.1.7 Principais ações de organização da produção

**Tabela 18** - Ações voltadas para a organização produtiva e recursos financeiros pagos (R\$) por Território (2008-2014)

AÇÃO ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO	Unidade Meta Física	TC SUDESTE	TC JALAPÃO	TC BICO DO PAPAGAIO	VALOR (R\$)
		Alcance	Alcance	Alcance	
Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas	Comunidade	-	1	-	121.944,20
Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais	Projeto	-	1	-	61.948,43
Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em Base Territorial (PlanTeQ's)	Pessoa	-	-	256	125.789,68
Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais	Arranjo Produtivo	-	-	52	96.106,03
<b>TOTAL</b>		<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>405.788,34</b>

Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.

A tabela 18 revela que das quatro (04) ações voltadas para a organização produtiva, duas delas são direcionadas à autonomia produtiva das mulheres trabalhadoras rurais (“organização produtiva das mulheres trabalhadoras rurais” e “organização produtiva de trabalhadoras rurais”). No TC Bico do Papagaio a organização produtiva das mulheres trabalhadoras rurais é tradicionalmente relacionada à quebra do coco babaçu. A extração do babaçu – para além do uso doméstico – volta-se para o mercado exterior (amêndoa e o óleo bruto), conseqüentemente, sofrendo conseqüências da variação desse mercado mais complexo

e mais exigente, principalmente, em informação. O apoio à organização produtiva das mulheres trabalhadoras rurais é de suma importância para qualificar o que dá materialidade ao sustento delas.

Segundo o PTDRS (2006) do TC Bico do Papagaio, os agricultores/as familiares e suas organizações têm trabalhado e lutado para a consolidação de um modelo de desenvolvimento que dê sustentabilidade à diversidade de ações e atividades praticadas no campo: o extrativismo; beneficiamento do babaçu (óleo, carvão, artesanato, sabão, mesocarpo); o pescado; o cultivo e uso de plantas medicinais; a apicultura e a meliponicultura; os sistemas agroflorestais e a agricultura, principalmente de mandioca. Um modelo de desenvolvimento totalmente contrário à hegemonia da monocultura que avança pelo estado do Tocantins (praticada, especialmente com a soja) e da pecuária extensiva.

A qualificação profissional para o trabalho produtivo se deu por intermédio do MTE, com a ação “PlanTeq” (Plano Territorial de Qualificação) no TC Bico do Papagaio. Esse programa integra a política nacional de qualificação (PNQ) e visava capacitar os trabalhadores para atividades de acordo com um projeto territorial e não setorial.

De acordo com a Fundação Cultural Palmares (FCP) o TC Jalapão tem 8 comunidades quilombolas. A atividade produtiva comercial dessas comunidades está basicamente relacionada ao artesanato. Chagas (2007, p.99) afirma que “o trabalho agrícola na região ficou inviabilizado a partir da criação, sob o discurso da preservação e da conservação da natureza, do Parque Estadual do Jalapão, em 2001”. Para esse autor, muitas das comunidades que ocupam os limites do Parque, “se viram cerceadas no seu direito de usufruir das suas terras em função da criação do Parque”. Conforme a tabela 18, uma (01) comunidade foi priorizada para implementação de ação e recursos financeiros voltados à organização produtiva.

Participaram com ações os ministérios do desenvolvimento agrário (MDA) e o do trabalho e emprego (MTE), este último, com 31% (R\$125.789,68) do montante dos recursos para a implementação das ações. O valor investido pelos dois ministérios representa 0,09% do total de recursos financeiros pagos para todas as ações nos TC's durante o período de 2008 a 2014.

Segundo o IBGE (2010) havia 18.687 pessoas ocupadas na agricultura familiar no TC Sudeste, no entanto, conforme a tabela 18, não houve nenhuma ação com a finalidade de apoiar a organização da produção quanto à sua dimensão mais ampla do que apenas laboral.

A organização da produção relacionada à ampliação de cidadania guarda uma estreita relação com o projeto de desenvolvimento que se pretende para os Territórios. A reflexão

sobre as relações sociais na produção; o papel do Território na divisão territorial do trabalho na escala regional, nacional e mundial; a finalidade daquilo que se produz; o quê produzir; a apropriação e destino da renda da produção; a tecnologia a ser utilizada; o conhecimento necessário para desenvolver as atividades. Enfim, refletir, planejar e organizar a base produtiva que gera a materialidade para dar sustento à vida com perspectivas de sustentabilidade social. No mundo de economia globalizada, Milton Santos alerta para os perigos da ação,

As ações são cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar. Daí a necessidade de operar uma distinção entre a escala de realização das ações e a escala do seu comando. Essa distinção se torna fundamental no mundo de hoje: muitas das ações que se exercem num lugar são o produto de necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra (SANTOS, 2006, p.51).

Esse tema, na estrutura do Programa, vinculado ao eixo cidadania e direitos é interessante, por provocar que essa relação fique explícita para os diversos ministérios e órgãos públicos. Na prática se deu timidamente, mas já foi um passo.

#### 5.1.8 Principais ações Fundiárias relacionadas à ampliação de cidadania

**Tabela 19** – Ações Fundiárias por Território e recursos financeiros pagos (2008-2014)

AÇÃO FUNDIÁRIA	Unidade Meta Física	TC SUDESTE	TC JALAPÃO	TC BICO DO PAPAGAIO	RECURSOS (R\$)
		Alcance	Alcance	Alcance	
Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos- Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação e/ou Portaria de Reconhecimento Publicados	Relatório	1	-	0	4.850,72
Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos- Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação e/ou Portaria de Reconhecimento Publicados	Relatório	-	1	0	37.028,41
<b>TOTAL</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>41.879,13</b>

Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.



A tabela 19 demonstra que os TCs Sudeste e Jalapão priorizaram ações que incidam sobre a questão da demarcação, titulação e reconhecimento das terras pertencentes às suas comunidades quilombolas. A luta pelo reconhecimento e demarcação das áreas pertencentes aos remanescentes de quilombos nas regiões dos TC Jalapão e Sudeste enfrenta há anos pressões de latifundiários, de produtores de culturas como a soja e até mesmo do próprio Estado, a exemplo dos conflitos estabelecidos com a criação do Parque Estadual do Jalapão - PEJ, em 2001(CHAGAS, 2007).

Segundo o IBGE/PAM (2017) as maiores áreas de produção da soja no estado do Tocantins encontram-se em municípios que compõem os TC Sudeste (Dianópolis) e Jalapão (Mateiros) e em municípios vizinhos. A expansão das fronteiras agrícolas modernas têm provocado novas relações sociais e econômicas no campo para atender às novas demandas do agronegócio nessas áreas. Logo, a terra em si e a cultura dos remanescentes quilombolas encontram-se constantemente ameaçadas.

Medeiros (2014, p.26) assevera que a raiz das disputas pela terra está no processo de transformação desse bem em equivalente de mercadoria, um processo que subjuga e esvaece outros significados dados à terra pelos que nela vivem.

As ações foram implementadas com recursos financeiros do MDA e corresponderam a 0,009% do montante de recursos investidos nos três Territórios, no período de 2008 a 2014.

### 5.1.9 Principais ações de Gestão Territorial

**Tabela 20** – Ações de Gestão Territorial por Território e Recursos Financeiros Pagos (2008-2014)

<b>AÇÃO APOIO À GESTÃO TERRITORIAL</b>	<b>Unidade Meta Física</b>	<b>TC SUDESTE Alcance</b>	<b>TC JALAPÃO Alcance</b>	<b>TC BICO DO PAPAGAI0 Alcance</b>	<b>RECURSOS (R\$)</b>
Formação de Agentes de Desenvolvimento – Formação Específica	Agente	160	190	160	349.000,00
Formação de Agentes de Desenvolvimento – Formação Inicial	Agente	40	40	60	70.000,00
Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social no Território	Membro do Colegiado	50	50	50	471.000,00
Implantação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET	Núcleo	1	1	-	1.015.829,00
Apoio ao Planejamento e à Gestão Social com Perspectiva de Gênero no	Comitê de Mulher	-	1	0	50.517,80

<b>AÇÃO APOIO À GESTÃO TERRITORIAL</b>	<b>Unidade Meta Física</b>	<b>TC SUDESTE Alcance</b>	<b>TC JALAPÃO Alcance</b>	<b>TC BICO DO PAPAGAIO Alcance</b>	<b>RECURSOS (R\$)</b>
Desenvolvimento Territorial Rural					
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	Plano	-	-	1	113.621,00
Formação de Agentes de Desenvolvimento – Formação Complementar	Agente	-	-	40	25.000,00
Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social Territórios – Instância de Pesca e Aquicultura ligada ao Colegiado	Instância Colegiada	-	-	1	59.420,00
Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais	Organização	-	-	2	93.125,00
<b>TOTAL</b>					<b>2.247.512,80</b>

Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014.

A tabela 20 revela que a capacitação para a gestão territorial foi entendida como necessária para todos os três Territórios, inclusive a capacitação com especificidade para as mulheres e para as comunidades tradicionais de pescadores e extrativistas que têm um expressivo quantitativo no TC Bico do Papagaio. Neste Território, segundo o PTDRS, são 2.369 pescadores registrados na secretaria estadual de pesca, em 2006.

As ações incluíram a capacitação de agentes de desenvolvimento territorial com formação inicial e específica; capacitação para os membros dos colegiados territoriais; capacitação para a qualificação e fortalecimento da representatividade dos pescadores e das mulheres em instâncias colegiadas; parceria com a Universidade Federal do Tocantins (UFT) para a implantação de núcleo de extensão em desenvolvimento territorial (NEDET) e; assessoria técnica para elaboração de plano de desenvolvimento territorial de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS). Estas ações de gestão territorial representaram 0,48% do montante dos recursos financeiros investidos nos três Territórios.

As mulheres trabalhadoras rurais do TC Bico do Papagaio têm tido um protagonismo na resistência em defesa dos babaçuais – fonte de trabalho e renda - e da posse da terra, criando o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) desde a década de 1980. Um movimento que extrapola os limites territoriais do estado – inclui PA, TO, MA e PI - e se comunica com mulheres que compartilham a mesma causa, fortalecendo a

sua identidade. Vale lembrar que este movimento compõe o colegiado territorial do TC Bico do Papagaio.

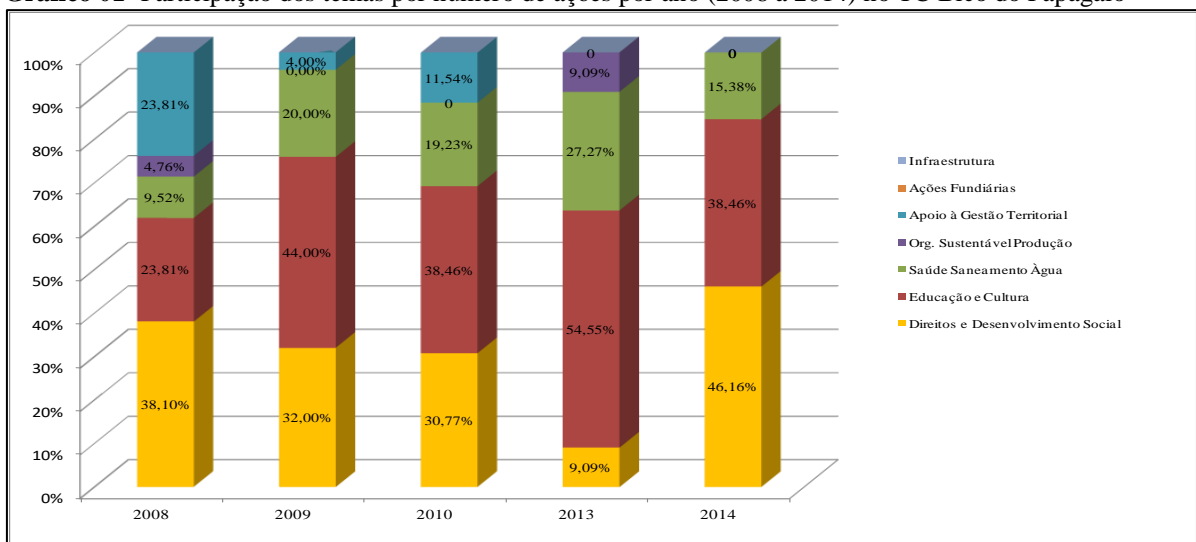
#### 5.1.10 Ações relacionadas à garantia de direitos

Somando-se aos programas de transferência de renda, outros programas de garantia de direitos foram implantados em todos os três Territórios do estado. São eles: programa de assistência social às crianças em situação de trabalho infantil (PETI); às famílias em situação de vulnerabilidade social, alimentar, judicial, saúde, trabalho e renda, drogas (PAIF; CREAS; equipes multidisciplinares volantes de serviços de proteção básica); e programa voltado à documentação das mulheres trabalhadoras rurais (PNDTR). Além desses, no TC Bico do Papagaio também foi implementado o programa “assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas”. Para a efetivação desses programas foram articulados os ministérios do desenvolvimento agrário (MDA), do desenvolvimento social e combate à fome (MDS) e a presidência da república por intermédio da secretaria de políticas para a mulher (SPM).

#### 5.2 Distribuição das ações por temas em cada um dos três Territórios da Cidadania

O PTC articulou as políticas e programas (ações) em 07 temas (infraestrutura; ações fundiárias; apoio à gestão territorial; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social). Ao analisarmos os gráficos seguintes, podemos constatar os temas que foram priorizados por cada um dos Territórios anualmente, para o período de 2008 a 2010 e 2013 e 2014.

**Gráfico 01-** Participação dos temas por número de ações por ano (2008 a 2014) no TC Bico do Papagaio



Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2009, 2010, 2013 e 2014.

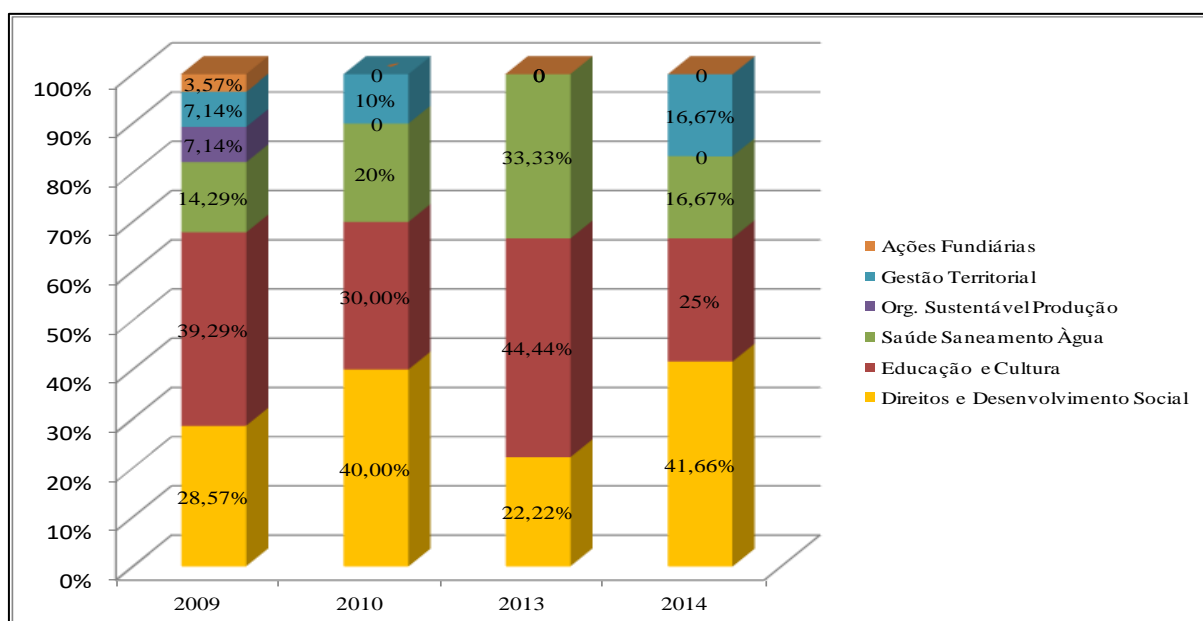
Conforme nos mostra o gráfico 01, os temas mais priorizados em participação no período todo foram direitos e desenvolvimento social; educação e cultura; saúde, saneamento e acesso à água. No ano de implantação (2008) do Programa, nesse Território, foram articuladas ações/programas em cinco dos sete temas. Com destaque para o tema direitos e desenvolvimento social, que teve o maior número de ações/programas implementados, seguido dos temas educação e cultura e; apoio à gestão territorial. Este último, tem uma priorização decrescente durante a implementação do Programa – em número de ações e na participação da composição do planejamento de cada ano – dessa forma, compõe a articulação de ações nos anos de 2008, 2009 e 2010 e deixa de compor nos anos seguintes.

O tema educação e cultura foi o que se manteve mais estável durante todos os anos (participando com um percentual nunca inferior a 23% das ações implementadas em cada ano); o tema saúde, saneamento e acesso à água compôs a matriz de ações de todos os anos, ora participando com 9,52% das ações (no ano de 2008), ora com 27,27% das ações (no ano de 2013).

O tema organização sustentável da produção foi priorizado, ascendentemente, em dois anos (2008 e 2013), dos cinco.

Analisando o gráfico, é possível ordenar as prioridades para exercício de cidadania, assim: educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; gestão territorial e organização sustentável da produção.

**Gráfico 02-** Participação dos temas por número de ações por ano (2009 a 2014) no TC Jalapão



Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2009, 2010, 2013 e 2014.

No eixo “cidadania e direitos” o número de ações por tema variou ano a ano. Do total de 69 ações/políticas implementadas no período de 2009, 2010, 2013 e 2014 no TC Jalapão (Tabela 13), os temas que contribuíram com mais ações/políticas e em todos os anos foram “educação e cultura”; “direitos e desenvolvimento social” e “saúde, saneamento e acesso à água”.

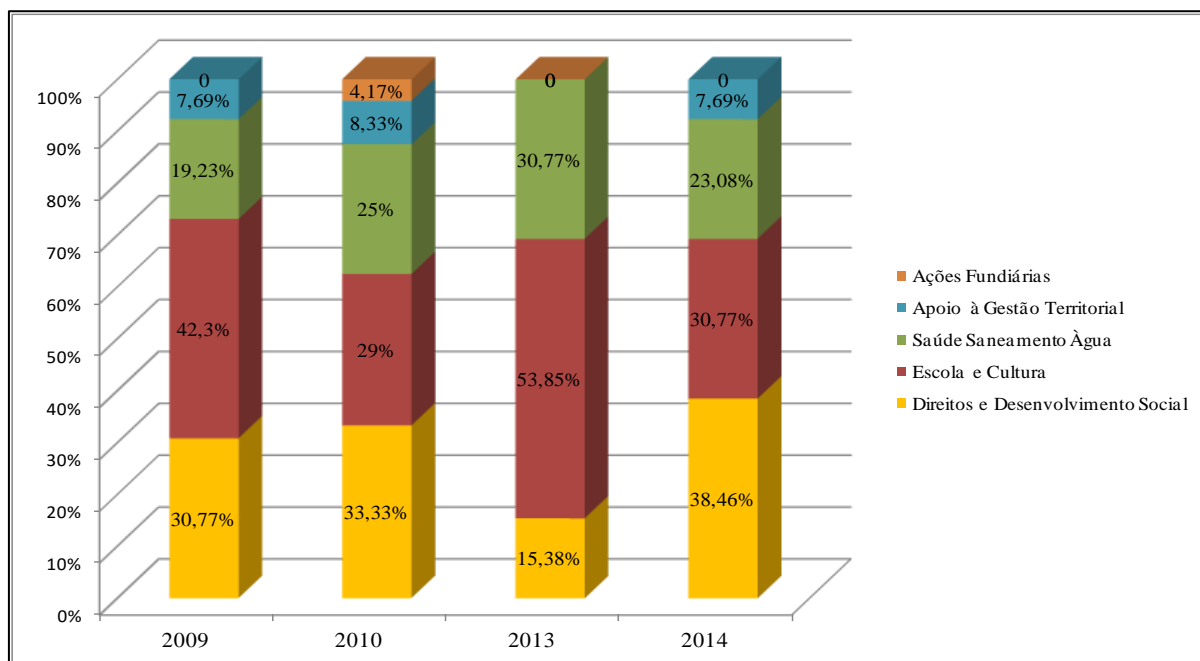
De acordo com o gráfico 02, no primeiro ano (2009) do Programa nesse Território, a articulação de políticas se deu contemplando seis dos sete temas (educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; apoio à gestão territorial; organização sustentável da produção; ações fundiárias; saúde, saneamento e acesso à água). Preponderando as ações relacionadas ao tema educação e cultura, seguido do tema direitos e desenvolvimento social.

No segundo ano, em 2010, cresce o número de ações do tema direitos e cidadania, assim como crescem também os programas/ações do tema saúde, saneamento e acesso à água e; do tema gestão fundiária. O tema educação e cultura tem uma pequena diminuição de ações nesse ano.

No quinto ano (2013) do Programa no TC Jalapão, o tema saúde, saneamento e acesso à água participa com o seu maior número de ações durante todo o período. Nesse ano, todas as ações implementadas são provenientes dos temas educação e cultura; direitos e desenvolvimento social e; saúde, saneamento e acesso à água.

Em 2014, o tema apoio à gestão territorial volta a ter ações priorizadas e participa com o mesmo número de programas/ações que o tema saúde, saneamento e acesso à água. Nesse ano o tema direitos e desenvolvimento social é o que participa com o maior número de ações.

Percebe-se que, por ordem de priorização dos temas eles estão assim: num mesmo patamar (educação e cultura e; direitos e desenvolvimento social), seguidos de saúde, saneamento e acesso à água; gestão territorial; organização sustentável da produção; ações fundiárias.

**Gráfico 03** - Participação dos temas por número de ações por ano (2009 a 2014) no TC Sudeste

Fonte: Adaptado de Relatórios de Execução 2009, 2010, 2013 e 2014.

No período de 2009 a 2010 e 2013 a 2014 foram implementadas 76 ações (programas) no eixo “Cidadania” no TC Sudeste (Tabela 13). Estas ações contemplam majoritariamente as dimensões - ou temas para usar a linguagem do PTC - de direitos e desenvolvimento social; educação e cultura; saúde, saneamento e acesso à água.

O gráfico 03 nos mostra que foi no segundo ano do Programa nesse Território (2010), que se deu a maior articulação entre temas, cinco dos sete tiveram ações/programas implementados (direitos e desenvolvimento social; educação e cultura; saúde, saneamento e acesso à água; apoio á gestão territorial e; ações fundiárias).

O tema apoio à gestão territorial teve participação com ações/ programas nos dois primeiros anos (2009 e 2010) e no último (2014).

O tema saúde, saneamento e acesso à água foi priorizado em todos os anos de implementação do Programa com um percentual variando ano a ano, entre 19% e 30,77% das ações. Os temas educação e cultura e; direitos e desenvolvimento social também se articularam com os outros temas em todos os anos, e com o maior número de ações. A exceção se deu apenas no ano de 2013, quando o tema direitos e desenvolvimento social teve a menor participação. Neste ano de 2013, a priorização de ações foi majoritariamente do tema educação e cultura.

O tema ações fundiárias participa com 4,17% das ações em 2010, ano que houve a maior articulação de temas.

No exercício de ordenamento das prioridades, que o gráfico 03 nos permite fazer, os temas ficam assim: educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; gestão territorial e; ações fundiárias.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao refletirmos sobre o desenvolvimento, vimos que a Europa concebeu um modelo, difundiu fórmulas de alcançá-lo como certezas e verdades aplicáveis em todos os lugares, indistintamente, tentando homogeneizar as sociedades aos seus valores com uma prepotência etnocêntrica. O resultado dessa “verdade” é um uso e um poder de uso bastante desigual do território que tem deixado como saldo uma concentração de riqueza para poucos e pobreza para muitos; privilégio no usufruto de serviços públicos, acesso à tecnologia, à ciência, à informação, à mobilidade social e geográfica para algumas pessoas localizadas em lugares privilegiados em detrimento à estagnação e ao abandono para outros.

Santos (2001, s/p) assevera que, na relação histórica entre atores hegemônicos e hegemonzados, para os primeiros o território usado “é um recurso, garantia da realização dos seus interesses particulares” e, para os segundos, o território usado é “abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares”.

As peculiaridades naturais, a cultura, a história, as diversidades sociais e políticas dos distintos territórios têm demonstrado que, apesar das várias tentativas de imprimir um único modelo de desenvolvimento ao mundo, o desenvolvimento é “processo de aprimoramento (gradativo ou, também, através de bruscas rupturas) das condições gerais do viver em sociedade, em nome de uma maior felicidade individual e coletiva”, logo, ele é distinto para cada sociedade específica (SOUZA, 1996, p.9).

O modelo de desenvolvimento adotado por uma sociedade manifesta-se no tipo de cidadania do país. Ao Estado, como agente político, recai a responsabilidade de proporcionar as condições materiais e legais para o seu exercício. Se for o justo equilíbrio entre direitos e deveres na relação entre indivíduos e comunidade do território que se almeja como resultado do desenvolvimento, cabe ao Estado assegurar que os bens públicos deixem de ser exclusividade dos mais bem localizados.

Neste estudo, pudemos ver que o Estado por intermédio da política pública programa territórios da cidadania retomou seu papel de planejador do uso do território brasileiro - mesmo que, sem total autonomia em relação aos ditames do capitalismo mundial, os quais definem o uso do território com a intensidade e a temporalidade que lhe convém, regido pela necessidade de competitividade à escala do planeta - assumindo compromissos de proporcionar o uso mais igual do território aos segmentos sociais historicamente excluídos desse direito constitucional, neste caso especialmente, àquelas populações localizadas nos



espaços agrários. O critério “possuir maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária” para que o município integrasse um TC é um indicativo de que o governo re(sub)verte a lógica, sedimentada no país, de políticas de criação de arranjos territoriais voltadas primordialmente para atender o interesse do capital e das elites agrárias.

A análise socioeconômica que nos foi permitida fazer por meio dos indicadores de desenvolvimento humano (IDHM) que considera dados da educação, saúde e renda; o índice de Gini que mede a desigualdade de renda entre as pessoas e; os percentuais da população em situação de extrema pobreza (aquela que tem uma renda de até ¼ do salário mínimo) e em situação de vulnerabilidade à pobreza dos municípios que compõem os territórios da cidadania instituídos pela política, no estado do Tocantins, levou-nos a concluir que naquelas regiões as pessoas não têm tido valor de cidadão para o País. Não há justiça social nessas regiões.

A estratégia do governo federal de intervir nesses espaços de concentração de pobreza (para além da renda, constituída de múltiplas carências de serviços públicos e de ordem estrutural) através da articulação de várias políticas, inclusive chamando à responsabilidade vários ministérios que historicamente voltaram-se para atender os grupos hegemônicos – tais como MTE, MC, MJ - assim como o compartilhamento da gestão com outros entes federativos e a sociedade civil – organizada de acordo com suas peculiaridades históricas de luta e formação territorial – imprimiu um novo exercício de cidadania ao país.

A variação das ações e do arcabouço institucional disponibilizado a cada um dos territórios no estado do Tocantins demonstraram que a participação da sociedade civil na gestão proporciona traçar o seu próprio modelo de desenvolvimento a partir de um uso do território respeitando suas particularidades e seus anseios de coletividade.

A articulação entre ações de transferência de renda (que têm um impacto direto e de curto prazo sobre as condições materiais da pobreza) com outros programas tais como a educação no campo, o Pronatec, capacitação para a organização produtiva, as ações fundiárias, o programa de documentação da trabalhadora rural, o acesso à tecnologia de informação – a telemática- criou as condições reais de mobilidade social e geográfica para essa parcela da população brasileira.

O PTC modifica o espaço geográfico do estado do Tocantins inserindo um novo sistema de objetos e adequando os já existentes para assumirem novas funções no território tocantinense que inclui infraestrutura de escolas, residências, eletrificação, plantios, maquinários, estradas, armazéns, torres de comunicação, entre outros. Ações também foram implementadas, como capacitações, assistência técnica, educação, serviços de saúde,

participação nas decisões da administração pública, etc. mesmo que a maioria das ações correspondesse a intervenções rotineiras dos diferentes ministérios, o PTC propiciou uma maior concentração de recursos para os municípios que integram os territórios da cidadania seja aumentando o orçamento das mesmas, seja proporcionando novas ações. Tendo em vista, esses fatores, percebe-se que uma dinâmica de ampliação do acesso a bens e serviços de cidadania nesse espaço foi alcançada.

Há que se considerar, porém, que o fato do PTC ser um programa de governo esta ampliação de cidadania não é estável, o que reforça a ideia de que nada está acabado, tudo é processo.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIZZA, Leila Eliane. **O programa bolsa família: um estudo sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins (2004-2013)**, 2014. Dissertação (Mestrado PPGDR). Universidade Federal do Tocantins, Palmas – TO.

ANDRADE, P. G; STRAUCH, J. C. M; FERREIRA, G. Avaliação dos critérios de elegibilidade do programa Territórios da Cidadania. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, 2016, v.54, n.4, p.599-614.

ANJOS, F. S. dos. Abordagem territorial e desenvolvimento: tópicos sobre a natureza de um debate inacabado. In: BADALOTTI, R. M; COMERLATTO, D. (Orgs). **Território, territorialidades e estratégias de desenvolvimento regional**. Passo Fundo: IMED, 2016.

BACELAR, T. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010, v.12.

BRANDÃO, C. Pacto federativo, reescalonamento do estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. **Decreto nº 4.854**, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e dá outras providências. Brasília: 2003.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fev. 2008. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 23 de março de 2009**. Dá nova redação aos art. 1º, 3º e 6º do decreto de 25 de fevereiro de 2008 que institui o Programa Territórios da Cidadania, passam a vigorar com a seguinte redação. Diário Oficial da União, Poder Executivo, seção 1, pag.1, Brasília: 24 de março de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Série documentos institucionais. Brasília, SDT/MDA: 2005<sup>a</sup>, n. 2.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para a gestão social de Territórios Rurais**. Série documentos institucionais. MDA/SDT, 2005, n.3.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa território da cidadania: balanço 2008-2014**. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de gestão do exercício 2011**. Brasília: 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Execução 2008, 2009, 2010, 2013, 2014**. Planilhas do programa Excel.[Documento digital]

BUARQUE, S. C. Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil: análise e sugestões de aprimoramento. In: MIRANDA, C; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012, p.127-186.

CASTRO, I. E. Entre a política e a nova agenda da geografia. **Revista Continentes -UFRRJ**, 2015.V. 4, n.7.p. 9-35

\_\_\_\_\_. **Geografia e política. Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Revista Geosul**, 2003,v.18, n.36, p. 7-28.

CHAGAS, R. P. das. **Políticas territoriais no estado do Tocantins: um estudo de caso sobre o Jalapão**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo.

CONTAG. **Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável solidário**, 2013. Disponível em: <http://contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=391&ap=1&nw=1>. Acesso em 27 de maio de 2018.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B (Orgs). **Políticas públicas, atores Sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011, v. 14.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania In: FAVARETO, A. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010, v.12.

FAVARETO, A. da S. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil- Avanços e Desafios. In: FAVARETO, Arilson (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010, v. 12.

\_\_\_\_\_. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Programa Dinâmicas Territoriales Rurales/Rimisp. Documento N° 26, Santiago - Chile, 2009.

\_\_\_\_\_. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo.

HESPANHOL, R. A. de M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**. 2010, v.5, n.10, p. 123-147.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produção agrícola municipal**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em 23 de outubro de 2018.

CENSO DEMOGRÁFICO, 2010. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br> Acesso em agosto 12 fevereiro 2018.

INCRA. Relatório de assentamentos, 2017. Disponível em [www.painel.incra.gov.br/sistemas/index.php](http://www.painel.incra.gov.br/sistemas/index.php) Acesso em 20 de julho de 2019.

KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A.; WESZ JUNIOR, V. J. Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012, v.15.

MATTEI, L. Pobreza rural: um fenômeno histórico-estrutural relacionado à estrutura agrária do país. **Revista OPPA**. 2012, n.41, p.1-5.

\_\_\_\_\_. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, 2014, v. 45, suplemento especial, p. 83-91.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Institucionalidade e protagonismo político: os dez anos do CONDRAF**. Brasília: 2010, 2ª Edição.

MEDEIROS, L. S. de. Conflitos fundiários e violência no campo. In: CANUTO, A; LUZ C. R. da S.; COSTA, E. R. (Orgs.) **Conflitos no Campo Brasil**. Goiânia: CPT, 2014.

OLIVEIRA, A. R. de; HESPANHOL, A. N. As políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: limites e possibilidades para a abordagem territorial na região do Pontal do Paranapanema - SP. In: CUNHA, L.; JACINTO, R.; PASSOS, M. M. dos; (Orgs.). **As novas Geografias dos países de língua portuguesa: paisagens, territórios e políticas públicas no Brasil e em Portugal (II)**. São Paulo: Expressão Popular, 2012, v. 2.

OLIVEIRA, H. Prefácio. In: FAVARETO, A. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil - Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010, v. 12.

OLIVEIRA, N. M. de. Transição do norte de Goiás ao território do Estado do Tocantins. Araguaína (TO): **Revista Tocantinense de Geografia**. 2018, n. 12, p. 53-82.

OLIVEIRA, N. M.; PIFFER, M. Conjuntura do desenvolvimento regional dos municípios do estado do Tocantins. **Revista Eletrônica Desenvolvimento Regional em Debate: Universidade de Contestado**. 2016, v. 6, n. 3, p. 32-61.

OLIVEIRA, A. U. de. **A geografia das lutas no campo**. São Paulo: Contexto, EDUSP, 1988.

OTERO, M. R. Prefácio. In: In: BUARQUE, S. C. (Org.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012, v.15.

SANTOS, M. **Espaço do cidadão**. São Paulo: editora da universidade de São Paulo, 2007, 7ª Edição.

\_\_\_\_\_. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Revista bibliográfica de geografia y ciências sociales**. Universidad de Barcelona. 2001, n. 270, p.26-49.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2006, 2ª reimpressão, 4ª Edição.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro, Record, 2008, 12ª Edição.

\_\_\_\_\_; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (Orgs). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1998, 4ª Edição.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil. **Revista de Economia Política**. 2010, v. 30, nº.3,p.511-531.

\_\_\_\_\_; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Revista Raízes**. Campina Grande, 2004, v.23, n. 1 e 2, p. 99-116.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013(a).

\_\_\_\_\_. Considerações Analíticas e Operacionais sobre a Abordagem Territorial em Políticas Públicas. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2013 (b), v.1.

SOUZA, M. A. A. de. Política e território: a geografia das desigualdades. In: Mesa Redonda A Diversidade Regional Brasileira. Campinas, 2002. **Anais**. Campinas: FORUM Brasil em Questão, Universidade de Brasília, 2002.

SOUZA, M. L. de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000, 2ª Edição.

\_\_\_\_\_. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma "teoria aberta" do desenvolvimento sócio-espacial. **Revista Território**, Rio de Janeiro, 1996, v. 1, n.1, p. 5-22.

\_\_\_\_\_. O subdesenvolvimento das teorias do desenvolvimento. **Revista Princípios**. 1994, v. 35, p.1-9.

VEIGA, J. E. da. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Interações**, 2002, v.3, nº. 5, p. 35-49.

Sites da Internet consultados:

[www.mda.gov.br/sistemas/noticias/de-olho-na-diversidade-brasileira\[entrevista\]](http://www.mda.gov.br/sistemas/noticias/de-olho-na-diversidade-brasileira[entrevista]) Acesso em 03/08/2018.

[www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br) Acesso em 04/05/2017

[sit.mda.gov.br](http://sit.mda.gov.br) Acesso em 04/05/2017.

[www.palmars.gov.br](http://www.palmars.gov.br) Acesso em 20/08/2018