



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO – PROGRAD
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO PRESENCIAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

FRANCISCA EDNA CONRADO DE LIMA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE
ABORDAGEM SOBRE A RELAÇÃO DAS POLÍTICAS IDENTITÁRIAS E O
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

REDENÇÃO, CEARÁ

2021

FRANCISCA EDNA CONRADO DE LIMA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA
BREVE ABORDAGEM SOBRE A RELAÇÃO DAS POLÍTICAS
IDENTITÁRIAS E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, UNILAB - Campus do Ceará.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Rosas Magrini

REDENÇÃO, CEARÁ

2021

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Lima, Francisca Edna Conrado de.

L696d

Desenvolvimento territorial e políticas públicas: uma abordagem sobre a relação das políticas identitárias e o desenvolvimento territorial / Francisca Edna Conrado de Lima. - Redenção, 2021. 57f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Rosas Magrini.

1. Ceará - Políticas públicas. 2. Desenvolvimento local-regional - Ceará. 3. Ceará - Política e governo. I. Título

CE/UF/BSP

CDD 338.98131

FRANCISCA EDNA CONRADO DE LIMA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE
ABORDAGEM SOBRE A RELAÇÃO DAS POLÍTICAS IDENTITÁRIAS E O
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Monografia julgada e aprovada para obtenção do
Diploma de Graduação em Administração Pública
da Universidade da Integração Internacional da
Lusofonia Afro-Brasileira.

Aprovado em: 24 / 08 / 2021

BANCA EXAMINADORA

Pedro Rosas Magrini

Prof. Dr. Pedro Rosas Magrini

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Andrea Yumi Sugishita Kanikadan

Prof.^a. Dr.^a. Andrea Yumi Sugishita Kanikadan

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Maria Vilma Coelho Moreira Faria

Prof.^a. Dr.^a. Maria Vilma Coelho Moreira Faria

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, pela sua criatividade de criar-me e dar-me fôlego de vida, por ser essencial em minha vida, me sustentando, guiando pelas veredas certas esendo meu socorro presente na angústia e me propondo sempre um novo mundo de possibilidades. Aos meus familiares, amigos ea todos, que de alguma forma contribuíram direta e indiretamente durante esta árdua caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo da minha vida, não somente nesta caminhada como universitária, mas em todos os momentos, mesmo passando por lutas e dificuldades nunca me desamparou, durante essa caminhada pude sentir novamente seu mover em minha vida.

A minha mãe Francisca Antônia da Silva Lima que já não se encontra em nosso meio, mas sei que mesmo estando distante, foi ela que me criou e me ajudou ser uma pessoa melhor a cada dia e me tornou uma mulher cheia de sonhos, mesmo com todas nossas desavenças sei que existia uma cumplicidade entre nós, obrigado mãe pelo amor incondicional.

Ao meu pai, Jeová Conrado de Lima, que sempre esteve ao meu lado, apesar de todas as dificuldades me fortaleceu com seu abraço aconchegante. Hoje somos nós dois contra tudo e contra todos, cuidando um do outro, percebo ao longo do tempo que os papéis estão se convertendo, hoje eu cuido mais dele do que ele de mim.

Ao restante dos meus familiares pelo apoio e incentivo nas horas difíceis, de desânimo e cansaço durante esta árdua caminhada. Principalmente a minha irmã, Edilene Lima, que mesmo com nossas brigas e nos momentos da minha ausência dedicados aos estudos, sempre me fez entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente!

Aos meus velhos e novos amigos conquistado durante toda minha vida, e que sempre estiveram torcendo por mim, orando para que tudo venha dar certo e que meus sonhos sejam realizados. Em especial quero agradecer, Ana Valéria, Brena Rackel, David Mário, Janiely Gama, Maria Evanucia e Renan Pontes, pelo apoio em todas as horas, sejam más ou boas, sei que foram todos vocês que sempre estiveram ao meu lado, fazendo perceber que às vezes a vida pode ser dura, porém são com as experiências dela, de seus desafios diários que vivemos constantemente correndo atrás dos nossos objetivos.

Aos professores pelo apoio e incentivo antes e durante toda minha caminhada na universidade e por todo conhecimento mútuo.

Ao meu orientador e professor, Pedro Rosas Magrini, pelas orientações, pelas correções e compreensão em minhas dificuldades durante a construção desse trabalho.

“Deus é o nosso refúgio e fortaleza, socorro bem presente na angústia. Aquietai-vos, e sabeis que eu sou Deus; serei exaltado entre os gentios; serei exaltado sobre a terra. O Senhor dos Exércitos está conosco; o Deus de Jacó é o nosso refúgio.”

Salmos 46:1 e 10-11

RESUMO

Este trabalho apresenta uma temática bastante relevante para a sociedade, pois aborda políticas públicas para o desenvolvimento territorial, cujo objetivo é fazer uma breve análise e identificar as políticas públicas de desenvolvimento territorial que incorporam políticas identitárias de gênero, étnico-raciais e de geração. A partir disso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, onde analisou-se vários documentos sobre políticas públicas, desenvolvimento territorial, entre outras leituras sobre o tema abordado a fim de analisar o Programa Territórios da Cidadania e como esse programa foi implementado e quais as áreas beneficiadas, além de observar se tem algum enfoque identitário (gênero, étnico e racial). Esta pesquisa motivou-se pelo fato de aprofundar o conhecimento sobre as políticas públicas e desenvolvimento territorial em regiões de vulnerabilidade social. Sendo assim, este trabalho justifica-se pela razão de pesquisar mais sobre políticas públicas e desenvolvimento territorial, compreendendo que para se obter um desenvolvimento sustentável, precisa-se conhecer o seu território, como ele é formado, como as pessoas influenciam na construção do mesmo, e o quanto se torna importante para a aplicação de políticas públicas. A partir das análises dos resultados de todas as leituras feitas durante toda a pesquisa conclui-se que as políticas públicas é um processo em que identifica-se o problema que aflige determinada região ou grupo, e que se propõem soluções para a ratificação do mesmo. Levando em consideração a diversidade, onde nota-se que, a pluralidade cultural, biológica, étnica e entre outras características que diferencia um grupo e/ou um povo do outro, em que suas diferenças e particularidades devem ser respeitadas durante a elaboração de uma política pública para o desenvolvimento territorial sustentável.

Palavras-chaves: Políticas Públicas. Desenvolvimento Territorial. Programa Territórios da Cidadania.

ABSTRACT

This work presents a theme that is very relevant to society, as it addresses public policies for territorial development, whose objective is to make a brief analysis and identify public policies for territorial development that incorporate gender, ethnic-racial and generational identity policies. From this, a bibliographical research was carried out, where several documents were analyzed on public policies, territorial development, among other readings on the topic in order to analyze the Citizenship Territories Program and how this program was implemented and which areas beneficiaries, in addition to observing if there is any identity focus (gender, ethnic and racial). This research was motivated by the fact of deepening knowledge about public policies and territorial development in regions of social vulnerability. Therefore, this work is justified by the reason for researching more about public policies and territorial development, understanding that to obtain sustainable development, it is necessary to know your territory, how it is formed, how people influence the construction of the same, and how important it becomes for the application of public policies. From the analysis of the results of all the readings made throughout the research, it is concluded that public policy is a process in which the problem that afflicts a certain region or group is identified, and that solutions are proposed for its ratification. Taking into account the diversity, where it is noted that, the cultural, biological, ethnic plurality and among other characteristics that differentiate a group and/or a people from another, in which their differences and particularities must be respected during the elaboration of a policy for sustainable territorial development.

Keywords: Public Policy, Territorial Development, Territories of Citizenship Program.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Ciclo de políticas públicas	22
Figura 2: Territórios da Cidadania e seus municípios	32
Figura 3: Mapa das Terra Indígena por Coordenação	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Decreto presidencial de 25 de fevereiro de 2008 - Programa Territórios da Cidadania	36
Quadro 2: Os 120 Território da Cidadania	37

LISTA DE SIGLAS

AC – Acre

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

CE – Ceará

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

GO – Goiás

IDEB – Índice de Desenvolvimento de Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

FCP – Fundação Cultural Palmares

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

MA – Maranhão

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MG – Minas Gerais

MS – Mato Grosso do Sul

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

MT – Mato Grosso

MSTS – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

PA – Pará

PB – Paraíba

PBQ – Programa Brasil Quilombola

PE – Pernambuco

PIB – Produto Interno Bruto

PI – Piauí

PPs – Políticas Públicas

PR – Paraná

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PTC – Programa Territórios da Cidadania

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SE – Sergipe

SEAD – Secretaria de Desenvolvimento Agrário

SEPPIR – Secretaria de Promoção da Igualdade Racial

SC – Santa Catarina

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial Políticas Públicas de Desenvolvimento

SP – São Paulo

TC – Territórios da Cidadania

TO – Tocantins

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. METODOLOGIA	18
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	19
3.1 As várias concepções sobre Políticas Públicas	20
3.2 Políticas Públicas e Diversidade	26
3.3 Desenvolvimento Territorial & Política Pública de Desenvolvimento Territorial	31
3.4 Programa Territórios da Cidadania	35
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	38
4.1 PTC e as Populações Quilombolas	38
4.2 PTC e os Povos Indígenas	42
4.3 PTC e Gênero	46
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	55

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre o desenvolvimento territorial no Brasil e no mundo vem ganhando força e esse debate foi bastante influenciado por muitos movimentos sociais. Segundo Andrade, Strauch e Ferreira (2016, p. 600), “o debate atual sobre desenvolvimento rural no Brasil ganhou força a partir de movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no final dos anos 1980”. Esses movimentos organizados buscam mudanças sociais, por meio de debate político, no qual vivem dentro de um contexto que os tornam excluídos de alguma forma da sociedade e que ao mesmo tempo estão incluídos nela, porém, a mesma os diminuem. Logo, esses movimentos buscam do Estado atenção para as demandas de cada território, por esse motivo o Estado precisa observar de maneira adequada para esses territórios, valorizar suas particularidades para então dialogar e propor algum tipo de política pública que os ajudem a serem aceitos dentro do contexto atual que convivem diariamente, dando-lhes ao mesmo tempo oportunidades e incentivando a reafirmação sociocultural, a preservação de cada território e a valorização das suas particularidades.

As políticas públicas de desenvolvimento territorial têm se tornado umas das ferramentas para combater essas desigualdades sociais existentes entre os territórios, fazendo com que haja a participação da sociedade, objetivando um desenvolvimento territorial sustentável. Segundo Andrade; Strauch; Ferreira, (2016, p. 600) “políticas públicas com enfoque territorial adotado pelo governo brasileiro, empregando o conceito de gestão social, tem por objetivo privilegiar a participação da sociedade e dos demais atores de um território, visando o alcance do desenvolvimento territorial sustentável”.

Levando em consideração que no Estado do Ceará tem o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que tem como objetivo superar a pobreza e a desigualdade, gerando assim emprego e renda na zona rural, também é uma forma de garantia dos direitos sociais para as regiões que mais precisam no país através de políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável levando assim, o desenvolvimento econômico e universalizando programas de cidadania. O PTC trabalha com o Governo Federal juntamente com os governos estaduais e municipais, em prol do desenvolvimento de cada território, tendo a participação da sociedade durante o processo das ações desenvolvidas, onde em cada território tem um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais junto com a sociedade, no qual, determinam um plano de

desenvolvimento e uma agenda marcada de ações que possivelmente serão desenvolvidas em cada território.

Tendo em vista isso, a pesquisa tem como problemáticas as seguintes perguntas: como o programa foi implementado? Quais são as áreas beneficiadas? Qual a contribuição do PTC para o desenvolvimento territorial? As políticas desse programa têm algum enfoque identitário (gênero, étnico e racial)?

Para além dos benefícios relacionados ao incremento econômico, pretendemos descobrir se o Programa tem um enfoque identitário de gênero, étnico e racial. Saber se o PTC estimula a participação de mulheres, jovens e entre outras diversidades e se essas políticas estão reconhecendo a diversidade existente na sociedade, auxiliando-as à incluí-las no rol de ações afirmativas dentro da sociedade preconceituosa e discriminatória, devido que na criação dessas políticas, direcionadas a determinados grupos vulneráveis, respeitando assim as diferenças, particularidades e especificidades de cada uma dessas regiões e/ou grupos.

Para responder essa problemática, o estudo tem como objetivo geral identificar e analisar a incorporação de políticas públicas identitárias às políticas públicas de desenvolvimento territorial, sobretudo o Programa Territórios da Cidadania. De modo mais específico, apresentar a conceituação sobre políticas públicas, políticas públicas de desenvolvimento territorial e políticas identitárias.

Desse modo, a pesquisa motivou-se pelo fato de aprofundar, conhecer e observar sobre as políticas públicas e desenvolvimento territorial em regiões de vulnerabilidade social. Sendo assim, este trabalho justifica-se pela razão de pesquisar mais sobre políticas públicas e desenvolvimento territorial, compreendendo que para se obter um desenvolvimento sustentável, precisa-se conhecer o seu território, como ele é formado, como as pessoas influenciam na construção do mesmo, e o quanto se torna importante para a aplicação de políticas públicas.

Por esse motivo, antes de se aplicar qualquer política pública em um determinado local, é necessário ter o conhecimento do real problema que atinge a humanidade ou determinada coletividade, além de conhecer como e quem são as pessoas que ali habitam e quais suas necessidades e particularidades, para quando for executar uma política pública não venha favorecer um em detrimento do outro, mas, promover a igualdade e acima disso a equidade para que todos vivam de forma digna, pois devemos dar o tratamento

diferenciado a determinados grupos de pessoas que são vulneráveis, porém, essa diferenciação deve ser razoável para que não haja desigualdade entre as mesmas.

Com isso, pesquisar sobre essa temática pode contribuir bastante para uma visão de desenvolvimento local, identificando as reais necessidades e potencialidades de cada localidade, propiciando uma visão mais ampla e com elementos que podem contribuir para elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável de curto, médio e longo prazo, visando o alcance do objetivo das políticas públicas desenvolvidas e aplicada na sociedade.

Fazer esse trabalho também é relevante dentro do contexto acadêmico incentivando futuros estudantes a se interessarem por explorar esse conteúdo, além disso, espera-se atrair a atenção para o tema, contribuindo e estabelecendo bases para o desenvolvimento de novas pesquisas relacionadas. Além disso, a escolha dessa abordagem também pretende contribuir sobremaneira para o crescimento e desempenho profissional e intelectual, além do aprofundamento na área que a pesquisadora deseja atuar.

A presente pesquisa está estruturada em seis seções, iniciando pela introdução, no qual apresenta-se o tema, a problemática e seus objetivos, na segunda seção será mostrado o referencial teórico, onde se é discutido sobre políticas públicas e desenvolvimento territorial, na terceira seção serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do estudo. Na quarta seção tem-se a análise e discussão dos resultados obtidos. Na quinta seção mostra os principais apontamentos da pesquisa, que são nomeados de conclusão, e, por fim, mostra-se na sexta seção as referências utilizadas para o embasamento de toda a pesquisa.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho é uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se da análise documental, baseado em estudos e pesquisas já elaborados, como artigos, livros e legislações. O intuito deste tipo de pesquisa é construir uma base teórica para o desenvolvimento de outros estudos. Conforme Fonseca (2002), todos os trabalhos científicos começam com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Para Gil (2008, 50):

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Parte dos estudos exploratórios podem ser definidos como pesquisas bibliográficas, assim como certo número de pesquisas desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo.

Durante a pesquisa utilizei a análise documental, onde explorei vários documentos que abordam o Programa Territórios da Cidadania, fazendo uma análise sobre o capital humano e capital natural, onde tem visto o aumento das desigualdades sociais e a pobreza rural no Brasil que as políticas públicas de desenvolvimento territorial na zona rural deve ser considerada como um foco principal para ser compreendida e analisada para a superação dessas desigualdades econômicas e, principalmente, desigualdades sociais na zona rural.

Tendo vista isso, foram analisados diversos documentos sobre o PTC, destacando os seguintes: Avaliação dos Critérios de Elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania; o Decreto de 25 de fevereiro de 2008 que instituiu o Programa Territórios da Cidadania e suas outras providências; o Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais, onde tem uma série de documentos institucionais; a dissertação: “Programa Territórios da Cidadania no Estado do Ceará: uma análise do capital humano e capital natural” de Karen Canuto; outro documento intitulado “Lá no território: um olhar cidadão sobre o programa territórios da cidadania”.

É importante salientar que o PTC era vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pasta que foi extinta em 2016 e que era de suma importância para o desenvolvimento rural brasileiro. Com essa mudança, o Programa foi se enfraquecendo, devido aos cortes orçamentários e passou a funcionar dentro da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEAD).

Além dos documentos sobre o PTC, foram analisados também documentos sobre

políticas públicas, políticas públicas de desenvolvimento territorial, desenvolvimento territorial e também sobre políticas públicas de desenvolvimento territorial nas zonas rurais. Tais documentos são: Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil dos autores Delgado e Leite, encontrado do repositório da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Desenvolvimento territorial e políticas públicas: uma abordagem das políticas de gênero nas cidades polos do território de identidade sudoeste baiano – TSB; Evolução da política de desenvolvimento territorial do MDA no Brasil do Eric Sabourin; o livro sobre “Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos” do Leonardo Secchi; documento da Nilma Lino Gomes sobre “Políticas públicas para a diversidade”; o artigo da Joyce Maria Rodrigues sobre “Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial para a População Quilombola: algumas considerações.”; o artigo sobre “Políticas Públicas: uma revisão de literatura” da autora Celina Souza; e o artigo do Antonio Roberto Xavier que tem como título: Políticas Públicas de Segurança.

Outros documentos utilizados durante a pesquisa foram sobre território, como o artigo “O território em tempos de globalização” dos autores Rogério Haesbaert e Ester Limonad; As políticas públicas no território e a cidadania das mulheres camponesas. E entre outros artigos, dissertações, livros e monografias sobre esses assuntos acima e sobre direitos humanos e como elaborar uma pesquisa.

No decorrer da pesquisa houve muita dificuldade de encontrar documentos atualizados sobre territórios, políticas públicas de desenvolvimento territorial na zona rural e sobre diversidade. O mesmo foram pesquisados em várias plataformas como a SciELO e o Google Acadêmico, plataformas que disponibilizam artigos, monografias, dissertações, capítulos de livros, ou seja, ferramentas que lhe oferece acesso a diversos tipos de periódicos que ajudam em suas pesquisa, além dos repositórios universitários, onde também encontrei os textos para fazer todo o meu embasamento teórico.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Esta seção está subdividida em cinco partes. Na primeira, realizamos uma revisão de literatura sobre políticas públicas e como ela se originou-se, enfatizando o seu papel na sociedade, tendo como objetivo tentar conceitualizar políticas públicas trazendo o mais próximo possível da literatura brasileira, já que são escassas as traduções para políticas públicas para a língua portuguesa, revendo assim as principais formulações teóricas e

conceituais sobretal tema, para então poder contribuir nas pesquisas empíricas brasileiras.

No segundo subtópico, fazemos uma contextualização de políticas públicas e sua relação com a diversidade, pois é sabido que o território é composto por inúmeras particularidades e para promover algumas ações se faz necessário observá-las.

Na terceira divisão da seção, explicamos como, onde e quando o conceito de desenvolvimento territorial no mundo e no Brasil. No quarto subtópico, mostramos a importância das políticas públicas de desenvolvimento territorial e identitárias e como implementar esse tipo de abordagem no Brasil.

Por fim, no quinto e último subtópico dessa seção, apresentamos como surgiu o PTC, qual sua importância e objetivo para auxiliar cada território com vulnerabilidade social e econômica.

3.1. As várias concepções sobre Políticas Públicas

Este tópico visa realizar uma revisão da literatura sobre políticas públicas e como ela se originou, enfatizando o seu papel na sociedade, tendo como objetivo conceitualizar-lá trazendo o mais próximo possível da literatura brasileira, já que são escassas as traduções sobre teorias sobre políticas públicas para a língua portuguesa, revendo assim as principais formulações teóricas e conceituais sobre tal tema, para então poder contribuir nas pesquisas empíricas nacionais.

Souza (2006) aborda o percurso que se originou e por qual motivo surgiu o termo política pública, no qual, teve seu desenvolvimento na Europa, mais especificamente, como uma área que ajudou na incrementação dos estudos teóricos para explicar o papel do Estado como produtor de políticas públicas. Já nos Estados Unidos, surge como uma área explicativa das ações do governo na aplicação das políticas públicas.

Dessa maneira, são vários teóricos que surgiram para definir a área das políticas públicas, cujos nomes são citados por Souza (2006): Harold Dwight Laswell, Herbert Alexander Simon, Charles Edward Lindblom e David Easton. Nomes que surgem, quase consensualmente, como fundadores da área de políticas públicas.

De modo geral, pode-se entender que as políticas públicas, segundo Andrade (2016):

são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da

sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. Ou seja, correspondem a direitos assegurados na Constituição.(ANDRADE, 2016, p.1)

Como pode ser observado por Xavier (2008, p. 44), “política pública, em linhas gerais, se adequa ao uso do termo em inglês *policy* como sendo programas de ações governamentais concretos, direcionados técnica e administrativamente com o objetivo de atender a uma demanda social existente”. Logo, as políticas públicas são programas usados pela administração pública de forma interdisciplinar, pois engloba várias áreas como: Ciência Política, Sociologia, Administração Pública, Serviço Social, História e entre outras.

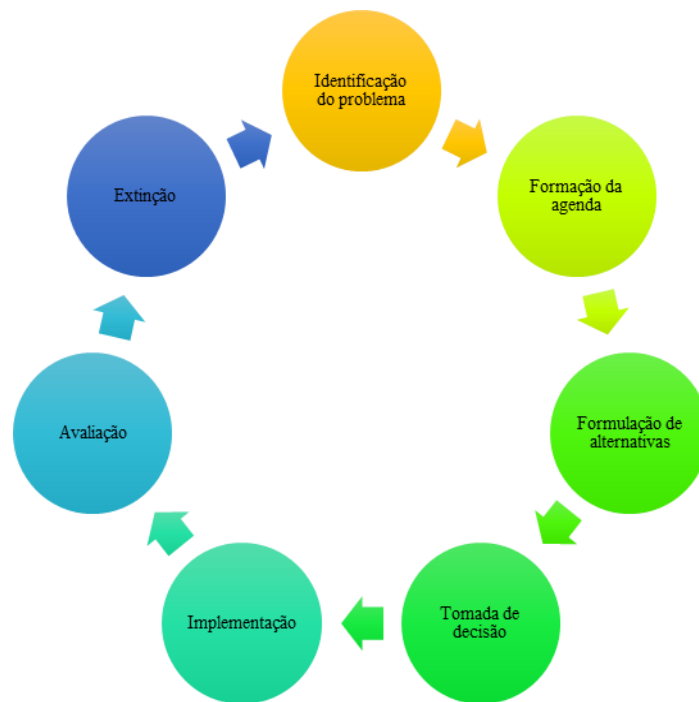
É interessante salientar que o governo não é o único ator, mas tem um importante papel relacionado a políticas públicas, devido a sua forte influência na aplicação das mesmas na sociedade, mas, sobretudo, por ser o detentor do poder de formação, condução e implantação de políticas públicas.

Tendo em vista isto, existem vários tipos de políticas públicas adotadas pelo Estado para desenvolver alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Segundo Souza (2006), existe uma tipologia onde as políticas públicas se dividem da seguinte maneira: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas. Essa tipologia mostra uma tentativa de categorização de políticas que vem para tentar transformar a sociedade a partir de um problema público. Para entender esse processo, é necessário falar sobre o ciclo de políticas públicas.

De acordo com Secchi (2010), o ciclo de políticas públicas é composto por sete fases principais definidas da seguinte maneira: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção.

Abaixo, o ciclo fica ainda mais evidente:

Figura 1: Ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaborada pela autora (2020)

O ciclo de políticas públicas é de suma importância para compreender a dinâmica de funcionamento de todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas. Com base em Secchi (2010), vamos aprofundar mais um pouco cada uma dessas etapas.

Neste primeiro momento tem-se a identificação do problema que precisa ser solucionado. Para que isto seja feito a gestão deve primeiramente estabelecer técnicas de análise e verificação, como por exemplo, a contratação de pessoal competente para que o mesmo possa produzir pareceres que indicarão a presença de um problema, além de garantir o resguardo do gestor público perante possíveis constrangimentos.

Dentro disso, outra questão de grande importância nesta fase diz respeito a inclusão dos sujeitos sociais no processo de discussão, até porque muitas das demandas são populares. Isso ocorre com a promoção da participação popular no debate para que se tenha o apoio da sociedade na realização das medidas que forem necessárias.

A formação da agenda vem em seguida e corresponde ao conjunto de problemas que o governo, pressionado por vários atores, julga como expressivo e que assim terão prioridade para a resolução. Segundo Secchi (2006) *apud* Secchi (2010, p. 36) afirma que ela pode “tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um

jornal entende como importante”. Entretanto, depois de incluído na agenda os problemas podem entrar e sair da mesma, pois deixam de ser prioridade dependendo da conjuntura política e social. Segundo Subirats (1989) *apud* Secchi (2010, p.36) é possível citar como fatores que contribuem para que não permaneçam na agenda a limitação de recursos financeiros e humanos, falta de vontade política e de pressão por parte da sociedade, falta de tempo e etc.

Na fase depois dos problemas estarem na agenda, são apresentadas alternativas e soluções para as possíveis resoluções dos problemas já identificados e também o objetivo da política, levando em conta os programas que serão desenvolvidos e suas linhas de ação. Nesse sentido, há uma avaliação a respeito dos porquês e dos caminhos a serem seguidos para a minimização do problema. De forma geral, esta etapa trata da organização das ideias, alocação dos materiais necessários e a partir dos pareceres dos técnicos o estabelecimento de objetivos e resultados que esperam ser alcançados. Assim como assegura Secchi (2010, p.37), “a etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.”

A tomada de decisão vem em seguida e é uma etapa que faz a análise das alternativas para então criar soluções para o problema público encontrado. Para Secchi (2010, p.40) “a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.”

Para Secchi (2010) a implementação, fase posterior, possibilita a visualização, através de instrumentos analíticos mais estruturados, possibilitando a visualização dos obstáculos e as falhas que costumam afligir diversas áreas de política pública como saúde, educação, habitação, saneamento, entre outros. A implementação é a fase em que observa se estão sendo cumpridas as metas e objetivos da política pública, se não está ocorrendo desvio de finalidade e se a aplicação dos recursos financeiros, de pessoal ou materiais, foram feitos conforme planejado. Por fim, “a fase implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.” (SECCHI, 2010, p. 45)

Por fim, a avaliação se refere ao procedimento de coleta de dados e observação do

programa escolhido, possibilitando assim encontrar os erros para que possa haver uma espécie de aperfeiçoamento, ou seja, a partir dos erros encontrados, realiza-se às possíveis modificações necessárias para que a política pública possa atender seu objetivo, ou seja, resolver um problema público.

Nessa fase, é fundamental analisar os seguintes critérios: a economicidade, a eficiência econômica e administrativa, além da eficácia e equidade. Também é capaz de realizar a correção, cautela em relação aos erros, prestação de contas para a sociedade e formulação de novos caminhos para um melhor desenvolvimento da política pública adotada verificando os impactos bons ou ruins da mesma (SECCHI, 2010).

A última fase da política pública pode originar-se, de acordo com Secchi (2010) *et al* Giuliani (2005), a extinção, que se dá a partir de três causas, quando: “o problema que originou a política é entendido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes, ou por último, o problema, embora não resolvido, perdeu a progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais.”

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a extinção da política pública ocorre quando há uma descontinuação da mesma, ou substituição e/ou simplesmente deixam de existir. Essa decisão é feita a partir da avaliação da política pública.

A visualização do ciclo das políticas públicas possibilita compreender como o processo foi construído, se houve a participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas, sejam eles governantes, políticos, trabalhadores, empresas e sociedade civil; qual o poder que esses atores possuem e o que podem fazer com ele; o momento atual do país no aspecto social (problemas, limitações e oportunidades) e a organização de ideias e ações.

Para além da descrição do ciclo de políticas públicas, julgamos necessário apresentar os modelos de análise de políticas públicas como uma ferramenta de identificação da realidade, segundo Souza (2006), são eles:

1. **Modelo Garbage Can** (lata de lixo) – neste modelo temos vários problemas e poucas soluções, assim são as soluções que procuram os problemas e acabam sendo um método de tentativa e erro;
2. **Coalizões de Defesa** – a política pública é vista aqui como um conjunto de

subsistemas que se articulam com acontecimentos externos. Cada subsistema é composto por um número de coalizões de defesa que se diferenciam por seus valores, crenças e ideias;

3. **Arenas Sociais** – temos neste modelo a política pública como uma iniciativa de Empreendedores Políticos, que são pessoas que mostram o problema e buscam soluções por meio de 3 mecanismos: Divulgação de indicadores; Repetição continuada do problema; Feedback que mostre falhas ou resultados ruins. Estes empreendedores políticos divulgam o problema e tentam obter apoio a sua causa pelas redes sociais, mas não só as da internet;
4. **Modelo “Equilíbrio Interrompido”** – os formuladores deste modelo acreditam que as políticas públicas surgem em momentos onde a estabilidade deu lugar a instabilidade, ou seja, momentos de crise, gerando mudança na política anterior. Para tanto, a mídia tem um papel fundamental na construção da imagem sobre a decisão ou política pública (policy image);
5. **“Gerencialismo Político” e Ajuste Fiscal** – tais modelos estão voltados a busca de eficiência, que deve ser o objetivo principal de qualquer política pública. Além da eficiência, a credibilidade também é importante, sendo possível com o estabelecimento de regras claras;
6. **Neoinstitucionalismo** – enfatiza a importância das instituições e regras, as quais moldam o comportamento dos atores. A luta pelo poder e recursos é medida pelas instituições que acabam privilegiando grupos. Souza (2006) também apresenta diversas definições e modelos sobre políticas públicas, no qual, pode ser extraída e sintetizada elementos principais como:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37)

De acordo com Souza (2006), vale ressaltar que não devemos escolher primeiro a teoria e depois tentar encaixar o problema nela. A teoria deve ser apenas uma lente para nos auxiliar a compreender melhor a realidade, devendo ser escolhida de acordo com o problema que queremos analisar. Sendo assim, as políticas públicas auxiliam o Estado a

agir de forma a trazer benefícios e bem-estar para determinada coletividade de maneira a resolver determinados problemas públicos.

Este campo do conhecimento segundo Souza (2006), busca integrar quatro elementos: a política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que as regem e tem como foco analítico a identificação do problema que a política visa corrigir; a chegada do problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política, o processo percorrido e as instituições e regras que modelam a decisão e a implementação da política pública.

Nessa perspectiva, para se criar uma política pública precisa observar e levar em consideração o território, a cultura local e grupos de interesse, pois o modelo de desenvolvimento será definido a partir de muita negociação. Assim, antes de se pensar em políticas públicas deve-se observar quais ações tem que ser tomadas, as forças políticas convergentes e divergentes.

3.2. Políticas Públicas e Diversidade

Historicamente a diversidade não era pensada e nem usada como critério para as políticas públicas. Podíamos ver esse assunto nos debates políticos e em algumas pesquisas acadêmicas, porém, essa temática tem ganhado forças no século XXI e a diversidade tem sido usada no campo das políticas públicas trazendo a ideia de valorizar as diferenças no meio da sociedade. Entende-se que existe uma pluralidade cultural, biológica, étnica, entre outras características que diferencia um povo do outro, de um grupo específico dentro da sociedade, no qual suas diferenças devem ser consideradas na criação de uma política pública (GOMES, 2017).

Esta mudança ocorre pelas transformações que ocorrem no mundo, como explica Nilma Gomes (2017, p. 8):

as mudanças tecnológicas, a aproximação das fronteiras via mundo virtual, as imigrações, as desigualdades, a globalização capitalista, os fundamentalismos, a luta pela terra e pela igualdade de direitos assumem outros contornos. Também tomaram outros contornos, além das lutas sociais, a resistência às estratégias de exploração capitalista, ao racismo, ao machismo, à xenofobia, à LGBTfobia, ao fundamentalismo político e religioso, à intolerância religiosa nos mais diversos lugares do mundo.

Com essa vida on-line e com o avanço tecnológico, ferramenta que auxiliou muito nessa questão, as pessoas se aproximaram, criando vínculos de diversas maneiras, fazendo com que tivessem outra visão de mundo, fortalecendo a lutarem cada dia mais pelos seus

direitos. Como salienta Gomes (2017, p. 8), “aproximaram e fizeram circular visões de mundo, valores, sujeitos, conceitos, preconceitos, visões sobre o meio ambiente, sobre a sustentabilidade, sobre o compromisso social de cada um de nós com a vida em nosso planeta”.

Como toda história tem seu lado ruim, aqui também não é diferente, essa transformação trouxe consigo também alguns malefícios, como a exemplo, a falta de diálogo pessoalmente com as pessoas, onde a família perdeu esse contato, tendo somente um contato virtual com os indivíduos, trazendo ansiedade entre os jovens, dificuldade de se concentrar e foco nas atividades e também dificuldade de interação.

Voltando a salientar as oportunidades, os movimentos sociais aproveitaram e se adaptaram a essa transformação, se fortalecendo para fazer reivindicações sobre gênero, raça, deficiência e entre outros assuntos, pressionando e incluindo suas pautas de luta na agenda pública e nas criações de políticas públicas.

Esses coletivos sociais diversos, organizados ou não em movimentos sociais, passaram a usar cada vez mais a tecnologia, a cultura digital, as redes sociais, a seu favor, para disseminar suas ideias, respaldar suas ações, pressionar o Estado e o mundo privado no processo de formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas. E são responsáveis por uma inflexão no campo das políticas públicas. Eles reivindicaram e reivindicam políticas públicas voltadas para a diversidade. (GOMES, 2017, p. 9)

Ainda segundo Gomes (2017), a sociedade caminha e avança em vários aspectos, mas estas modificações trazem consigo a exploração do capital financeiro, que permanecem com novos discursos, mas que pensam somente em lucros, adaptando a um discurso ético e moral. Apesar das mudanças, a população permanece sofrendo com as más decisões e práticas de ações que sejam voltadas para as minorias, assim o mundo entra em um colapso social, trazendo consigo vários males, sobretudo a desigualdade. Entretanto, os estudos vêm crescendo como forma de combater esse tipo de postura e a diversidade e as políticas públicas estão cada vez mais vinculadas. Segundo Gomes (2017, p.10):

A relação entre políticas públicas e diversidade está no cerne das mudanças do mundo. A onda imigratória enfrentada pela Europa, América Latina, América do Norte e outras regiões do mundo, fruto da busca por sobrevivência e dignidade daqueles que perderam tudo por causa da guerra, dos governos autoritários, do terrorismo, do fundamentalismo e do capitalismo exacerbado, colocam questões ligadas ao direito à diversidade para os Estados, os governos e suas políticas.

Apesar de mais evidentes hoje, a história dessa relação remonta a ideia de direitos humanos, inaugurada na chamada Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão aprovada na Assembleia Nacional da França em 1789, onde em seu artigo primeiro, diz que “todos os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. Apesar de

importante fato histórico, essa garantia universal não era evidente e a história mostrou o contrário, havendo claramente na sociedade francesa distinções sociais.

Logo foram achados os pretextos para essas distinções, instaurando-se uma nova forma de sociedade discriminatória com novas classes de privilegiados, estabelecendo-se enorme distância entre as camadas mais ricas da população, pouco numerosas, e a grande massa dos mais pobres. A partir de então, as injustiças incessantemente acumuladas, as discriminações impostas pela lei, excluindo da participação política os não-proprietários e as mulheres, o uso dos órgãos do Estado para sustentação dos privilégios dos mais ricos e de seus serviços, tudo isso acarretou mais sofrimento, miséria, violências e inevitáveis revoltas. No campo dos dominadores surgiram, entretanto, muitas disputas, sobretudo de natureza econômica, em âmbito nacional e internacional. (DALLARI, 2008, p. 3)

Com todas essas discriminações, distinções sociais, jogos de interesses, entre outros fatores contribuíram para a manutenção das desigualdades históricas, observados nos livros de histórias e vivenciados por séculos de imperialismo e colonialismo. Contudo, foram as duas grandes Guerras Mundiais do século XX que marcaram uma solidariedade maior pela enorme violência contra a vida e a dignidade humana.

Os resultados da Segunda Guerra Mundial trouxeram impactos na vida social dos países mais ricos, gerando assim um trabalho que visa o surgimento de uma nova sociedade com valores éticos, morais e com proteção à pessoa humana. A partir do final da segunda guerra, foi instituída a Organização das Nações Unidas (ONU), supostamente para garantir a paz mundial. Para fazer isso, foi necessário construir princípios sobre direitos fundamentais, então criou-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no qual, a sociedade dar um grande passo para o combate à discriminação, garantido que os direitos humanos fundamentais sejam respeitados e tenham o devido reconhecimento.

[...] a simples existência dessa Declaração tem servido de apoio significativo para lutas travadas por meios pacíficos e para denúncias e reivindicações buscando a concretização de mudanças nas Constituições, na organização das sociedades e nas práticas da convivência humana constitucionais, visando à eliminação das discriminações e a implantação da justiça social. (DALLARI, 2008, p. 2)

Com isso, pode-se perceber que essas transformações ajudaram a resguardar todos os direitos dos cidadãos e principalmente daqueles mais vulneráveis. Para Paula e Maior (2008, p.36), “apesar de reconhecermos as transformações históricas não podemos negar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos tem sido argumento daqueles que não têm voz”. Este período é marcado por eventos conturbados de mudanças sociais e políticas, alguns de extrema importância para as nações e povos neles envolvidos, pois o direito à igualdade se mostrava limitado e à diferença se fazia também como um direito.

Necessitamos sim do reconhecimento dos direitos das mulheres, dos direitos das pessoas com deficiência, e de outras minorias, como parte integrante dos direitos humanos universais, engajando-nos na luta planetária pelos direitos fundamentais de todos os seres humanos. É necessária a compatibilização entre o particularismo das

culturas e a ideia de direito universal. (PAULA; MAIOR, 2008, p. 36)

Para Piovesan (2008), a Declaração Universal dos Direitos Humanos se torna insuficiente, no que concerne, que todos somos iguais diante da lei, além de que temos igualdade de forma generalizada, abstrata e genérica. Para a autora, é fundamental o respeito e reconhecimento de pessoas a partir de suas peculiaridades e particularidades.

Piovesan frisa que a discriminação é sinônimo de desigualdade, porque onde há discriminação, sempre existirá desigualdade. Atualmente, a discriminação vem aumentando e ganhando vários contornos seja por questões raciais, de gênero, orientação sexual, nacionalidade, religião, situação econômica ou qualquer outro aspecto social.

a discriminação significa toda distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais, nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. (PIOVESAN, 2008, p. 889)

Nesse sentido, é necessário que haja maneiras para que diminua essa desigualdade social, onde iguais sejam tratados de forma iguais em situações iguais, e em situações diferentes sejam tratados de forma diferente, para que assim, exista equidade entre as partes. Além disso, para enfrentar esse problemática a autora ressalta duas estratégias: uma repressiva-punitiva e outra promocional. A primeira com o objetivo de punir, proibir e eliminar a discriminação; e a segunda cujo objetivo é promover, fomentar e avançar a igualdade. Ambas, não sendo suficientes para combater o problema de discriminação isoladamente.

Na vertente repressiva-punitiva, há a urgência em se erradicar todas as formas de discriminação. O combate à discriminação é medida fundamental para que se garanta o pleno exercício dos direitos civis e políticos, como também dos direitos sociais, econômicos e culturais. Se o combate à discriminação é medida emergencial à implementação do direito à igualdade, todavia, por si só, é medida insuficiente. É fundamental conjugar a vertente repressiva-punitiva com a vertente promocional. (PIOVESAN, 2008, p. 890)

Para combater a discriminação que exclui o indivíduo da sociedade e ter igualdade para fazer essa inclusão, deve-se ter ações que proporcione a valorização das particularidades e especificidades dos cidadãos, propondo igualdade entre os mesmos.

Nesse sentido, surgem as ações afirmativas que ganharam forças no campo brasileiro para combater as discriminações. A possibilidade de sua implementação surge na Constituição Federal Brasileira de 1988, e possibilitaram políticas públicas, como: Lei das cotas de 1995 (Lei n. 9.100/95), Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 1.904, de 13 de maio de 1996), Programa Nacional de Ações Afirmativas (2002), Programa Diversidade na Universidade (2002), em 2003 foi instituída a Política Nacional

de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e nesse mesmo ano foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. (PIOVESAN, 2008, p. 892)

Outras ações foram postas não somente na esfera da União, mas também no estadual, adotaram políticas e planos para promoção da igualdade material. No estado do Paraná e Santa Catarina há sanções administrativas às empresas que praticarem atos discriminatórios [...] e em São Paulo, com a Política de Ações Afirmativas para Afrodescendentes e o Grupo de Trabalho, criado para introduzir mecanismos de incentivo em licitações e concursos públicos. (PIOVESAN, 2008, p. 893).

[...] os movimentos sociais e coletivos sociais diversos conseguiram que algumas das suas temáticas históricas se transformassem em políticas públicas nas esferas federal, estadual, municipal e distrital. Com formas, níveis, condições orçamentárias e lugar de poder distintos, dependendo das forças políticas, partidárias e da forma como tais políticas foram desenvolvidas, uma coisa é certa: algumas das temáticas da diversidade se transformaram em políticas de Estado no combate ao racismo, ao sexismo, ao machismo, a LGBTfobia, bem como a maior garantia dos direitos das crianças e adolescentes, jovens e idosos. (GOMES, 2017, p.11)

De acordo com Gomes (2017, p.14) “o fato de ter implementado não retira os conflitos, os limites e as contradições na formulação e implementação de tais políticas.” Isso ocorre devido à existência das divergências entre os partidos políticos nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal), uns defendem determinada ideia e o outro reivindica outra vertente. Posto isto, faz-se “necessário reeducar o Estado e os governos para a diversidade. Reeducá-los para compreender que a diversidade é muito mais do que a soma das diferenças ou dos diferentes.” (GOMES, 2017, p.15), precisa-se ter uma visão mais voltado para a diversidade, criando políticas que abordem essa temática, para que obtenha uma “construção social, histórica, cultural, política e econômica das diferenças que se realiza no contexto das relações de poder.” (GOMES, 2017, p.15). Apesar que tem-se vivenciado um retrocesso de direitos, a luta pela democracia, torna-se crucial para combater a perda dos direitos conquistados, a diminuição da desigualdade e discriminação na sociedade, por causa que no momento atual passa-se por uma “face conservadora, preconceituosa, arrogante, autoritária que muitas vezes disfarçamos e relutamos aceitar que ela existe.” (GOMES, 2017, p. 21), em razão disso, deve continuar essa luta para conquistar e alcançar as demandas através de políticas públicas, não apenas transversais e ações afirmativas, mas que tenha-se preocupações centrais com uma sociedade democrática e cheia de diversidade.

Perturba-nos quando nos mostra que não são apenas as políticas transversais e de ações afirmativas que devem se preocupar com a superação do racismo, da LGBTfobia, do machismo, da misoginia, do preconceito de classe e das várias formas de violência. Mas que essas devem ser preocupações centrais de uma sociedade diversa e democrática. (GOMES, 2017, p.21-22)

Nessa perspectiva, para se criar uma política pública para diversidade, sua transversalidade é central e deve ser pensada para além do espaço urbano nos diversos territórios. Inclusive, o território é uma possibilidade de implementação de políticas de diversidade.

3.3. Desenvolvimento Territorial & Política Pública de Desenvolvimento Territorial

De antemão, antes de abordar sobre a temática de desenvolvimento territorial, precisa-se entender sobre a diversidade do conceito existente sobre território, que pode-se dizer que é:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, MDA/SDT, 2005, p. 7-8)

Há vários estudos sobre o território e suas concepções, no qual, as mesmas perpassam a ideia do território como simplesmente um espaço geográfico, porém, atualmente temos um aspecto mais sociológico e culturalista sobre o território.

Outra questão que merece um tratamento mais detalhado é aquela que diz respeito à indissociabilidade entre território e natureza, geralmente menosprezada pelos geógrafos. Com todas as controvérsias que esta diferenciação implica, natureza e cultura ou natureza e sociedade estão presentes (ou pelo menos deveriam estar) em toda definição de espaço geográfico e território. Podemos mesmo partir da premissa de que as concepções de território bem como, aquela mais ampla, de espaço geográfico, transitaram ao longo do tempo entre uma visão mais naturalista ou naturalizante e uma visão mais culturalista ou sociologizante. (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 45)

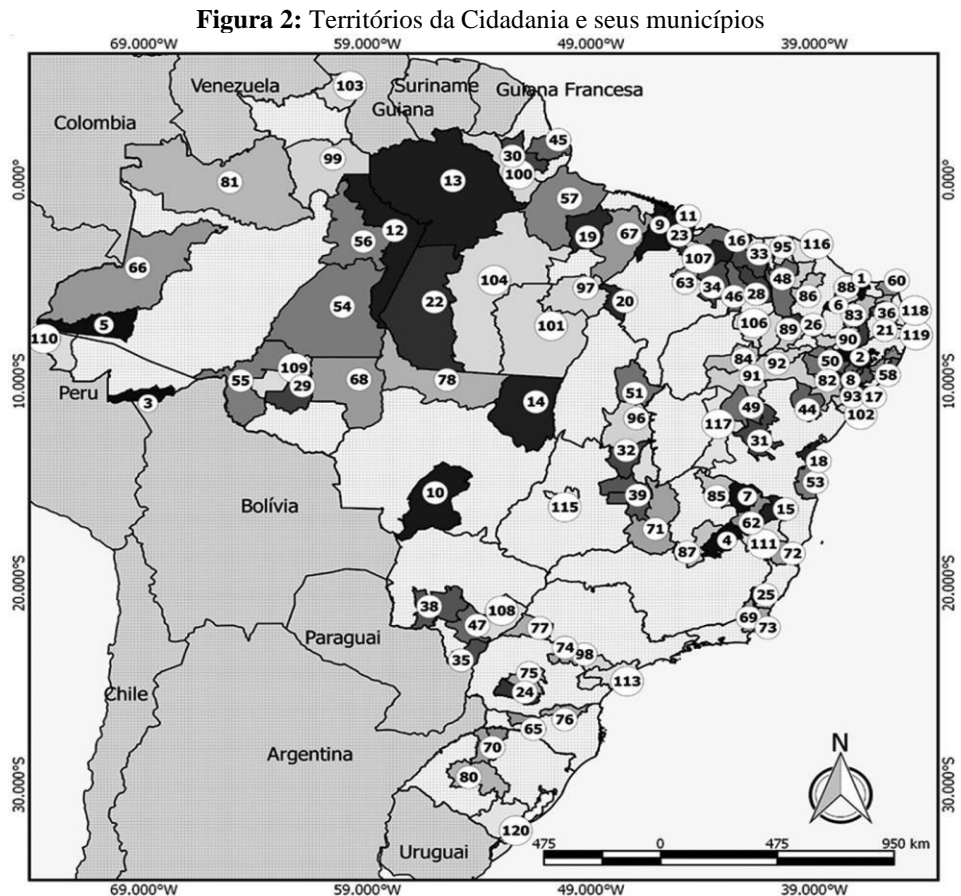
Com isso, entende-se que o território faz parte do espaço, que está em constante transformação e que o ser humano é o agente transformador do mesmo, que está moldando essa superfície para obter boas condições de vida. Assim há uma relação direta entre o ser humano e o território. Segundo Ferreira, Santos e Alcantara, (2018, p. 4), “o território não é uma questão à parte do espaço, mas é parte dele, sendo que é possível observar da melhor maneira a interação do homem com o meio, transformando e moldando esses territórios para sua existência.”

O território é um espaço com suas diversas características que o compõem e que carece de ter um olhar mais cuidadoso em relação a esses atributos particulares, por esse motivo que é necessário quando forem elaborarem ou regularizarem as políticas públicas, devam enfatizarem o território como um dos requisitos a serem observados cuidadosamente

durante o planejamento e a implementação das políticas públicas.

Nessa perspectiva, a análise do território se torna um importante instrumento para que se obtenha melhorias no mesmo, com isso, o desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, trazendo assim bem-estar econômico e social para a população.

Para Canuto (2011, p. 17) “o nível de desenvolvimento está longe da meta porque as desigualdades sociais e a pobreza rural no Brasil, e especialmente na região Nordeste, são um problema histórico e assunto recorrente entre planejadores de políticas sociais e agrícolas.” Isso fica nítido quando observamos a quantidade de municípios que fazem parte do Programa Território da Cidadania – PTC na região Nordeste, revelando as áreas mais vulneráveis à pobreza e à desigualdade social. Trata-se de um Programa de fundamental importância para essas regiões de vulnerabilidade social e econômica, que tem como objetivo o combate à pobreza e a desigualdade social com ações que gerem renda para a zona rural.



Fonte: Adaptado de Andrade, Strauch e Ferreira (2016, p.603)

Compreender tais áreas a partir dos territórios é fundamental para a proposição de políticas públicas que façam os mesmos se desenvolverem.

A ideia de reunir os municípios em territórios é facilitar a elaboração e o direcionamento de ações que contemplem as necessidades locais. Tais ações são definidas a partir de um debate com instituições governamentais e sociedade civil e encontram-se organizadas em sete temas: organização sustentável da produção, ações fundiárias, educação e cultura, direitos e desenvolvimento social, saúde, saneamento e acesso à água, apoio à gestão territorial e infraestrutura. (CANUTO, 2011, p. 17-18)

O desenvolvimento não se dá somente em uma área da sociedade, mas sim em diversas áreas como na saúde, educação, saneamento, infraestrutura e entre outros. Logo, as ações governamentais em prol do desenvolvimento devem estar pautadas em problemáticas que cada sociedade, ou região, está enfrentando no momento, propondo assim, intervenções necessárias para enfrentar aquele problema que aflige determinada coletividade.

Muitas vezes, a ideia de desenvolvimento está ligada ao crescimento econômico, assim como o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e a diminuição da inflação, entretanto essa noção de desenvolvimento vai muito além, pois devemos considerar que desenvolvimento remete a dar uma melhor qualidade de vida para a população.

Observa-se, também, neste contexto, a contribuição de Oliveira (2002, p.43) quando ressalta que:

essa discussão é fundamental para esclarecer a controvérsia entre o conceito de crescimento econômico e o conceito de desenvolvimento. Ampliação do produto é importante, mas não traz por si só desenvolvimento. Pensar em desenvolvimento é, antes de qualquer coisa, pensar em distribuição de renda, saúde, educação, meio ambiente, liberdade, lazer, dentre outras variáveis que podem afetar a qualidade de vida da sociedade. (OLIVEIRA, 2002, p.43)

Todavia, quando se fala de desenvolvimento, tem que se pensar também em sustentabilidade, pois é essencial e crucial para atender as necessidades humanas dentro de um espaço cujo recursos estão cada vez mais escassos, conseqüentemente deve ter uma sociedade, Estado, instituições que pense de forma sustentável.

Uma sociedade sustentável no que diz respeito ao meio ambiente busca atender às necessidades básicas de preservação dos recursos naturais de seu povo sem degradar ou exaurir o capital natural que fornece esses recursos, ou seja, uma sociedade sustentável do ponto de vista ambiental que visa atender as necessidades atuais de sua população sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades. Muitas atividades humanas (desmatamento de florestas, degradação do solo, perda da biodiversidade) degradam o capital natural por requisitarem recursos, normalmente renováveis, mais rápido do que a natureza consegue renová-los. (CANUTO, 2011, p.16)

Dessa forma, para que se possa perceber como há de fato este progresso no território que é um forte instrumento para atuação do Estado, é necessário ter um

entendimento sobre as políticas públicas com enfoque em desenvolvimento territorial.

No Brasil, a política pública de desenvolvimento territorial foi implementada a partir da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas de Desenvolvimento (SDT/MDA), por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). De acordo com Delgado e Leite (2015), o PRONAT começou a operar regularmente a partir de julho de 2005, isso quando foi chancelado formalmente da Portaria nº 05 de 18/7/2005, que “reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e garante suporte legal para os Territórios de Cidadania (TC), programa adicional que passa efetivamente a ser executado em 2008.” (DELGADO; LEITE, 2015, p. 248).

Anteriormente ao PTC, o PRONAT configurava-se como uma estrutura complexa, inovadora para as políticas públicas de desenvolvimento rural, tendo suas dificuldades para alcançar seus objetivos. Segundo Sabourin (2014, p.8), “uma das dificuldades do PRONAT vem também da sua ambição de associar a territorialização do desenvolvimento, desconcentração ou descentralização do Estado e participação popular em um mesmo processo.” Além disso, “são três categorias de enfoques e de instrumentos bem diferenciadas e independentes. Participação popular e territorialização não são sinônimas e não funcionam naturalmente juntas.” (SABOURIN, 2014, p. 8).

Por conta disso, o PRONAT tem uma estrutura bastante complicada, devido haver no Estado uma descentralização e desconcentração do mesmo, onde o Estado transfere suas competências e seus recursos para “aos estados federados e às prefeituras municipais, mas não obrigatoriamente mediante a participação da população.” (SABOURIN, 2014, p. 8)

A abordagem territorial se tornou de fundamental importância para se obter o desenvolvimento a partir das políticas voltadas para essa temática, destacando assim a revalorização da zona rural de cada território, privilegiando a participação da população. Segundo Cavalcanti et al. (2014, p. 46), essa abordagem leva em consideração a participação dos “atores locais – agricultores, técnicos, extensionistas, etc. – criarem projetos inovadores mesmo diante das condições mais adversas (em particular a carência de recursos públicos para crédito, extensão rural, pesquisa e garantia dos preços agrícolas)”, para serem debatidas e ouvidas juntamente com as instituições públicas para darem apoio e legitimação das iniciativas, tendo assim a valorização social, do capital social e entre outros assuntos específicos dos territórios.

Ainda de acordo com Cavalcanti et al. (2014, p. 45-46), “no Brasil, o desenvolvimento rural sob o enfoque territorial foi sendo gradualmente introduzido nos debates acadêmicos e políticos, a partir do entendimento das próprias experiências disseminadas nas áreas rurais.” (CAVALCANTI et al., 2014, p. 45-46). Percebe-se que, com os debates e estudos sobre desenvolvimento territorial tem ganhado forças, e que as instituições públicas têm dado importância para as especificidades de cada região rural propondo políticas que abordem os assuntos e demandas pertinentes dos territórios. Logo, há uma “emergência do desenvolvimento territorial envolvendo igualmente as instâncias governamentais, orientando, progressivamente, a adoção de um novo enfoque para o desenvolvimento rural.” (CAVALCANTI et al., 2014, p.46)

Dentro desse contexto, a abordagem territorial foi sendo interligada às ações do extinto MDA com outros ministérios, que integrou políticas setoriais para o meio rural, como por exemplo, políticas que são voltadas para grupos de agricultores familiares, quilombolas, indígenas e entre outros. O reconhecimento das particularidades e diversidade de cada território para se desenvolver e avaliar determinado tipo de políticas públicas para se ter uma notória mudança e desenvolvimento no meio rural como forma de auxílio de diversos grupos vulneráveis.

Partindo de uma “nova” perspectiva conceitual e procurando superar no meio rural as persistentes desigualdades econômicas e sociais, a presidência do governo de Luís Inácio Lula da Silva, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, iniciou uma política de “promoção de desenvolvimento dos territórios rurais”, a partir de 2003 com o programa territórios rurais (2003-2008) e desde 2008 foi instituído o programa Territórios da Cidadania. (CANUTO, 2011, p. 38)

Foi nesse processo que uma série de programas foi implementado. Trataremos especificamente do programa criado em 2008 pelo governo federal: o Programa Territórios da Cidadania.

3.4. Programa Território da Cidadania

O Programa Território da Cidadania (PTC) é uma das ações oriundas da Agenda Nacional do Governo Federal em 2008, para desenvolver as regiões consideradas vulneráveis e diminuir a pobreza e a desigualdade, ampliando a cidadania dos mais pobres. Dessa forma, foram identificadas regiões de vulnerabilidade social, no qual, são usados critérios que estão previstos no Art. 3º do decreto sobre a implantação do Programa Territórios da Cidadania que está ilustrado no seguinte quadro:

Quadro 1: Decreto presidencial de 25 de fevereiro de 2008 - Programa Territórios da Cidadania

Art. 3º A escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania dar-se-ão pela ponderação dos seguintes critérios:
I - estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
II - menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial;
III - maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;
IV - maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
V - maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;
VI - baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional;
VII - convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; (Redação dada pelo Decreto de 23 de março de 2009)
VIII - maior organização social; e (Redação dada pelo Decreto de 23 de março de 2009)
IX - maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica. (Incluído pelo Decreto de 23 de março de 2009) Parágrafo único. O critério descrito no inciso IX será utilizado para a incorporação de Territórios a partir de 2009. (Incluído pelo Decreto de 23 de março de 2009).

Fonte: Brasil (2008).

Como pode ser observado, a estratégia territorial se constitui numa das peças de enfrentamento da pobreza e da miséria rural, ainda que seus resultados quanto a esses objetivos sejam pouco conhecidos. (DELGADO; LEITE, 2015)

De acordo com Andrade, Strauch e Ferreira (2016, p.612), em sua pesquisa sobre a avaliação dos critérios de elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania, constatou que houve um ranking da importância de verificar em individualmente cada um dos critérios e o seu grau de relevância, observando a prioridade dos mesmos em reconhecimento dos territórios para posterior fazer as devidas intervenções e auxiliar o comitê gestor do PTC em suas decisões. O ranking encontrado foi:

- 1º Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- 2º Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da rede pública, séries iniciais (4ª série);
- 3º Pessoas ocupadas em agricultura familiar (pessoas de 14 anos e mais);
- 4º Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da rede pública, séries finais (8ª série);
- 5º Percentual da população rural;
- 6º Número de famílias assentadas;

7º Número de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família;

8º Número de pescadores (pessoas de 10 anos ou mais);

9º Densidade demográfica;

10º Existência de Quilombos; e

11º População Indígena a cada mil habitantes.

Dessa maneira, percebe que este programa adota uma gama variada de critérios dos territórios, contudo observa-se também que o PTC tem muitos critérios de elegibilidade com um caráter econômico e que somente os dois últimos têm um caráter de reconhecimento identitário, sendo esta uma questão central de análise dessa pesquisa.

Atualmente, há 120 territórios que compõem o PTC em sua maioria concentração na região nordeste do país, refletindo a maior vulnerabilidade social e econômica.

Quadro 2: Os 120 Territórios da Cidadania

ID - Nome do território	ID - Nome do território	ID - Nome do território	ID - Nome do território
1-Açu-Mossoró – RN	31-Chapada Diamantina – BA	61-Médio Alto Uruguai – RS	91-Sertão do São Francisco – BA
2-Agreste Meridional – PE	32-Chapada dos Veadeiros – GO	62-Médio Jequitinhonha – MG	92-Sertão Do São Francisco – PE
3-Alto Acre e Capixaba – AC	33-Cocais – MA	63-Médio Mearim – MA	93-Sertão Ocidental – SE
4-Alto Jequitinhonha – MG	34-Cocais – PI	64-Médio Sertão – PB	94-Sertões De Canindé – CE
5-Alto Juruá – AM	35-Cone Sul – MS	65-Meio Oeste Contestado – SC	95-Sobral – CE
6-Alto Oeste – RN	36-Curinataú – PB	66-Mesorregião Alto Solimões – AM	96-Sudeste – TO
7-Alto Rio Pardo – MG	37-Da Bacia Leiteira – AL	67-Nordeste Paraense – PA	97-Sudeste Paraense – PA
8-Alto Sertão – SE	38-Da Reforma – MS	68-Noroeste – MT	98-Sudoeste Paulista – SP
9-Alto Turi e Gurupi – MA	39-Das Águas Emendadas - DF,GO,MG	69-Noroeste – RJ	99-Sul De Roraima – RR
10-Baixada Cuiabana – MT	40-Do Agreste – AL	70-Noroeste Colonial – RS	100-Sul Do Amapá – AP
11-Baixada Ocidental – MA	41-Do Alto Sertão – AL	71-Noroeste De Minas – MG	101-Sul Do Pará,Alto Xingu – PA
12-Baixo Amazonas – AM	42-Do Litoral Norte – AL	72-Norte – ES	102-Sul Sergipano – SE
13-Baixo Amazonas – PA	43-Do Médio Sertão – AL	73-Norte – RJ	103-Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos – RR
14-Baixo Araguaia – MT	44-Do Sisal – BA	74-Norte Pioneiro – PR	104-Transamazônica – PA
15-Baixo Jequitinhonha – MG	45-Dos Lagos – AP	75-Paraná Centro – PR	105-Vale do Canindé – PI
16-Baixo Parnaíba – MA	46-Entre Rios – PI	76-Planalto Norte – SC	106-Vale Do Guaribas – PI
17-Baixo São Francisco – SE	47-Grande Dourados – MS	77-Pontal Do Paranapanema - SP	107-Vale Do Itapecuru – MA
18-Baixo Sul – BA	48-Inhamuns Cratedús – CE	78-Portal Da Amazônia – MT	108-Vale do Ivinhema – MS
19-Baixo Tocantins – PA	49-Irecê- BA	79-Potengi – RN	109-Vale Do Jamarí – RO
20-Bico Do Papagaio – TO	50-Itaparica - BA,PE	80-Região Central – RS	110-Vale Do Juruá – AC
21-Borborema – PB	51-Jalapão – TO	81-Rio Negro da Cidadania Indígena – AM	111-Vale Do Mucuri – MG
22-BR 163 – PA	52-Lençóis Maranhenses,Munin – MA	82-Semi-árido Nordeste II – BA	112-Vale do Paranã – GO
23-Campo e Lagos – MA	53-Litoral Sul - BA (Antigo Sul)	83-Seridó – RN	113-Vale Do Ribeira – PR
24-Cantuquiriguaçu – PR	54-Madeira – AM	84-Serra Da Capivara – PI	114-Vale Do Ribeira – SP
25-Caparaó – ES	55-Madeira Mamoré – RO	85-Serra Geral – MG	115-Vale Do Rio Vermelho – GO
26-Cariri – CE	56-Manaus e Entorno – AM	86-Sertão Central – CE	116-Vales do Curu e Aracatiaçu – CE

27-Cariari Ocidental – PB	57-Marajó – PA	87-Sertão de Minas – MG	117-Velho Chico – BA
28-Carnaubais – PI	58-Mata Alagoana – AL	88-Sertão Do Apodi – RN	118-Zona Da Mata Norte – PB
29-Central – RO	59-Mata Sul – PE	89-Sertão do Araripe – PE	119-Zona Da Mata Sul – PB
30-Centro Oeste – AP	60-Mato Grande – RN	90-Sertão Do Pajeú – PE	120-Zona Sul Do Estado – RS

Fonte: Adaptado de Andrade, Strauch e Ferreira (2016, p. 603).

Inicialmente, foram identificados 60 territórios em 2008 e no ano seguinte foram acrescentados mais 60 territórios, totalizando hoje 120.

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surgiu o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, ligado à Casa Civil da Presidência da República, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, e de forma geral, foi entre o conjunto de Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. (DELGADO; LEITE, 2015, p. 249)

Segundo Delgado e Leite (2015) a política baseada no Pronat foi engrossada pelo surgimento do PTC, visando a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Vamos analisar esse viés a partir daqui.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta pesquisa foi realizada a partir de análises de vários documentos, como livros, artigos, monografias, teses e entre outros periódicos, para entender sobre o que seja políticas públicas, políticas públicas de desenvolvimento territorial, desenvolvimento territorial e sobre o Programa Territórios da Cidadania, e com isso constatar se o PTC tem políticas públicas com enfoque identitário.

Sendo assim, fizemos a seguinte divisão da análise dos resultados: o primeiro aborda como o PTC incorpora questões étnico-raciais, sobretudo a valorização das populações quilombolas, o segundo: como o PTC incorpora os territórios dos povos indígenas, posteriormente como o Programa traz as questões de gênero, sobretudo referente a incorporada participação das mulheres.

4.1. PTC e as Populações Quilombolas

Ao elaborar políticas públicas para determinados grupos específicos da sociedade, cada região e povos devem ter suas particularidades reconhecidas e consideração no

momento da elaboração e implementação de uma política pública, como, por exemplo, a questão étnico-racial¹. Dessa forma, os indivíduos se tornam atores e participam da criação de políticas públicas, exigindo ações voltadas para as minorias que aos poucos estão sendo contempladas com as atividades de combate à pobreza, racismo e toda forma de discriminação. Com isso, segundo Cavalcanti et al. (2014):

torna-se imprescindível o reconhecimento da dimensão rural desta sociedade e, conseqüentemente, do seu projeto de desenvolvimento, o que supõe o reconhecimento e a valorização da diversidade social da população que vive nas áreas rurais e de suas formas de produção e trabalho, de natureza comunitária e/ou familiar. (CAVALCANTI et al., 2014, p.42)

O Programa Territórios da Cidadania apresentou essa perspectiva de dar força e incentivar a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial sustentável, assim as particularidades de cada população vem aos poucos sendo contempladas e levadas em consideração durante a construção de políticas públicas com enfoque territorial.

consiste em incentivar a participação da sociedade civil local e, mais particularmente, das categorias de população pobres e excluídas nas decisões, nas escolhas de investimentos que engajam seu futuro, no lançamento de ações concretas que possam criar condições de um desenvolvimento sustentável e equitativo. (CAVALCANTI et al., 2014, p.32)

Nesse sentido, pode-se entender que o PTC tem um enfoque identitário, considerando assim as questões étnico-raciais como foco para implementação das ações do programa, pois determinada região tem suas peculiaridades, como as comunidades quilombolas que trabalham no campo, cultivando e comendo de suas próprias colheitas e com isso lutam por acesso a recursos e políticas públicas que valorizem seus patrimônios culturais, respeitando suas diferenças para obter o reconhecimento dos seus direitos sobre a terra que vivem e cultivam para sua sobrevivência. Como destaca Cavalcanti et al. (2014) que:

As **comunidades quilombolas** constituem outro segmento distintivo da população dos pequenos agricultores familiares do território. Essas comunidades se credenciaram por intermédio da sua organização para o acesso aos recursos de políticas públicas por meio de uma história de lutas e construção de patrimônios culturais para, através de suas diferenças, obterem o reconhecimento de seus direitos sobre a terra que cultivam e onde vivem. (CAVALCANTI et al., 2014, p.70, grifo do autor)

¹Segundo Flores (2008, p.2) “o termo raça, de uso mais frequente e antigo, refere-se aos atributos dados a povos que compartilham traços biológicos comuns e ocupam áreas continentais desde tempos remotos.” Então, está associado à questão da cor da pele e características físicas que englobam características fenotípicas. Ainda segundo a autora, Flores (2008, p.2), “etnia expressa uma realidade cultural na qual as pessoas que formam um determinado grupo étnico se baseiam na percepção comum e experiências espirituais compartilhadas e, com frequência, visam superar privações materiais.”

As comunidades quilombolas fazem parte do território brasileiro, segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo, o Brasil possui mais 3 mil comunidades quilombolas e pelo menos 24 estados, que são eles: Amazonas, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Os quilombolas são populações negras descendentes de africanos que foram escravizados e que, na sua maioria, vivem da agricultura de subsistência de terras que foram concedidas, compradas ou ocupadas, onde nesses locais têm um sentimento de pertencimento dotados de culturas e tradições próprias do seu povo, onde lutam por direitos de suas terras paramanter viva e atuante suas tradições, culturas e seu modo de vida.

Atualmente, dezessete comunidades quilombolas fazem parte do Território da Cidadania Sertão do São Francisco. Essas populações negras do sertão tem uma longa história, inscrita entre apropriações e concessões de terras, explorações da pecuária e do algodão, que retrata o seu recolhimento a áreas de fazendas agropecuárias da região, participação na condição de escravos e, por fim, membros de comunidades afastadas nas quais trabalhavam como agricultores familiares munidos de tradição e cultura próprias. (CAVALCANTI et al., 2014, p.70-71)

Os quilombolas se juntam e fazem movimentos em prol de reconhecimento de suas culturas, tradições e valorização de sua terra que utilizam como forma de subsistência do seu povo, onde vivem em conflitos com as instituições públicas que muitas das vezes não dão o devido valor há essas comunidades, logo os movimentos se organizam e lutam pelos seus direitos, “no qual se debatem interesses das populações locais, posseiros e agências governamentais e segmentos da sociedade civil que se enfrentam, sendo a terra o objeto principal das disputas.” (CAVALCANTI et al., 2014, p.71). Além disso, “a relação entre essesatores e processos que se desenvolvem no território evidencia também a necessidade de mediações dos possíveis conflitos por parte do Estado.” (CAVALCANTI et al., 2014, p.71)

Desta forma, para obtenção de políticas públicas para o contexto das comunidades quilombolas deve ter um planejamento regional e local para analisar as demandas e necessidades do território onde habitam esses povos, sendo assim foram criadas várias medidas, legitimamente falando, entre 2003 a 2010, em prol dessa população quilombolas, como explicita Rodrigues (2015) no seguinte trecho:

O Decreto Presidencial nº 4887/03 elegeu o INCRA como órgão responsável pela titulação das terras quilombolas no lugar da Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como um dos órgãos parceiros e corresponsáveis da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) pela implementação do Programa Brasil Quilombola (PBQ), por meio do Programa

Territórios da Cidadania (PTC). Portanto, da titulação da terra quilombola desloca-se da “pasta” da cultura para a “pasta” de desenvolvimento agrário onde se estabeleceu a política de reforma agrária e de desenvolvimento territorial no governo de Lula (2003-2010). (RODRIGUES, 2015, p.84)

Sendo assim, como citado acima, a partir do PTC que foi implementado o Programa Brasil Quilombola (PBQ), logo ter o conhecimento do território é de suma importância para essas comunidades para poder elaborar ações que possam contemplar suas demandas, permitindo entender a zona rural para a devida implementação de políticas públicas que venham trazer resultados positivos para o território rural.

O Programa Brasil Quilombola - PBQ (2004) tem por finalidade coordenar as ações governamentais, através de articulações transversais, setoriais e interinstitucionais para as comunidades quilombolas, com ênfase na participação da sociedade civil.

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) objetiva-se em auxiliar os quilombolas, criando articulações e coordenando ações governamentais e fazendo com que tenha a participação da sociedade civil [...] O desenho do Programa parte do entendimento de que os quilombos se constituem em sistemas em que as dimensões sociopolíticas, econômicas e culturais são significativas para a construção e a atualização de sua identidade e que a discussão do desenvolvimento está imbricada na identidade. A agilização dos procedimentos de titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos, que resulta no vínculo com a terra é um dos aspectos centrais para a comunidade quilombola. (RODRIGUES, 2015, p.92)

Com essas lutas, as comunidades quilombolas foram ganhando políticas públicas e direitos de proteção patrimonial dentro da Constituição Federal de 1988, como descritos nos seguintes artigos:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

Os quilombolas lutam para o reconhecimento de suas terras do qual tiram seu sustento em que esses povos criam um sentimento de pertencimento, logo, a posse dessas terras segundo Rodrigues (2015) “é definida pelas dimensões sociais, históricas e identitárias.” Sendo que nessa “situação presente dos segmentos negros rurais em diferentes regiões e contextos é utilizada para designar um legado, uma herança cultural e material que lhe confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar específico.” (RODRIGUES, 2015, p.91)

Este sentimento de pertencimento a um grupo e a um território expressa a identidade étnica e da territorialidade, construídas na relação entre eles e com a terra que ocupam. Estes dois conceitos são fundamentais e estão sempre inter-relacionados no caso das comunidades negras rurais. (RODRIGUES, 2015, p.91)

Essa caminhada por reconhecimento das comunidades quilombolas traz uma obtenção e restrição de direitos, como isso, faz-se necessário entender o território como um critério de elaboração de políticas públicas, assim o reconhecimento das particularidades e peculiaridades dos quilombolas pelo o Estado e o compromisso dos governos durante os mandatos dos governantes por essas comunidades.

A trajetória de lutas por reconhecimento das comunidades quilombolas se insere em um cenário onde a sociedade e o Estado brasileiro por meio da exclusão social promove a restrição de seus direitos. Portanto, a revisão desse processo também possibilita mudanças nesse cenário, tanto na autopercepção dos quilombolas, como os compromissos que o Estado assume ao longo de diferentes mandatos presidenciais. (RODRIGUES, 2015, p.92)

O governo com a ideia de aumentar políticas desenvolvimentistas para o território, criou o PTC como forma de identificar os territórios rurais mais fragilizados economicamente e assim mereciam uma atenção mais urgente e com ações mais estruturadas e planejadas para esses territórios.

A questão quilombola foi inserida nas discussões sobre planejamento e desenvolvimento territorial a partir de 2008, quando o Programa Territórios da Cidadania, amplia o seu público-alvo para comunidades tradicionais localizadas nas regiões rurais [...]. No conjunto das ações desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário existe o Projeto de Articulação e Acesso das Comunidades Quilombolas às Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural, cujo objetivo geral é contribuir com o etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas localizadas nos Territórios da Cidadania por meio da sua inserção social, da promoção da sua autonomia e articulação com as políticas públicas de desenvolvimento rural. (RODRIGUES, 2015, p.101)

Portanto, o PTC alcançou essas comunidades, “por meio do estabelecimento de novos espaços sociais, novas instituições e novos processos de negociação e tomada de decisão, como uma contribuição a um projeto de porte nacional para reorientar social e politicamente as bases de funcionamento da sociedade brasileira.” (CAVALCANTI et al., 2014, p.32). Entretanto, “mais do que qualquer outro tipo de política, o PTC enfrenta as ambiguidades, as contradições internas e a imprevisibilidade que caracterizam todo esse sistema social complexo.” (CAVALCANTI et al., 2014, p.32). Apesar do PTC ainda enfrentar obstáculos internos para sua execução efetiva dentro dessas comunidades, ele contempla-os e auxiliam na agricultura familiar e entre outros.

4.2. PTC e os Povos Indígenas

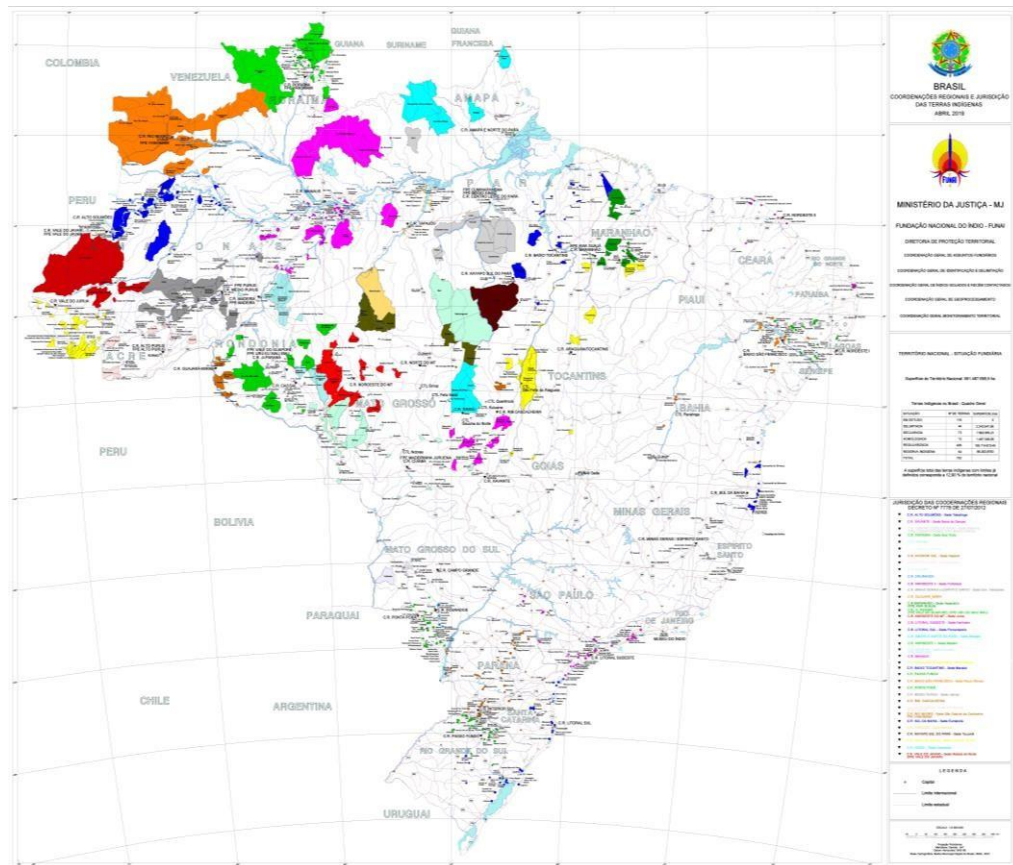
O significado de etnia está ligado à questão cultural, ou seja, a etnia pode ser entendida como grupos que são culturalmente homogêneos, isto é, povos com os mesmos

costumes, origem, cultura, língua, religião e entre outros. Sendo assim, os indígenas, bem como os quilombolas, chamaram atenção do PTC,

As **comunidades indígenas** constituem, enfim, outro segmento das populações tradicionais ou originárias, sujeito de atenção privilegiada do PTC. De acordo com os dados do Censo de 2010, existem no Estado de Pernambuco onze povos indígenas. Destes, apenas o Povo Truka está localizado no Território da Cidadania Sertão do São Francisco. (CAVALCANTI et al., 2014, p.71, grifo do autor)

Segundo a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, o número total de Terras Indígenas no Brasil é de 732 que são divididas da seguinte maneira: 116 em estudos, 44 delimitadas, 73 declaradas, 13 homologadas, 436 regularizadas e 50 são reservas indígenas, como mostrado nomapa a seguir:

Figura 3: Mapa das Terra Indígena por Coordenação



Fonte: Fundação Nacional do Índio

Essas comunidades indígenas lutaram e lutam ativamente em estratégias para o reconhecimento de seus direitos e de suas tradições, tornando-se protagonistas dessa batalha, fazendo-se participantes internamente das instituições públicas, dos debates políticos, movimentos e entre outras formas de atuação fazendo suas demandas serem debatidas e ganharem atenção para a elaboração de políticas públicas, como por exemplo o

Programa Territórios da Cidadania.

Em determinados municípios do Território, há vereadores e secretários municipais que se apresentam na condição de indígenas, além de outros que são participantes em conselhos e órgãos de representação. Algumas prefeituras criaram Secretarias Municipais de Assuntos Indígenas. (CAVALCANTI et al., 2014, p.72)

À presença dessas comunidades indígenas fizeram com que as demandas e assuntos pertinentes a esse povo fossem ganhando mais atenção e ajudaram não só no quis diz respeito sobre o desenvolvimento de seus territórios, mas principalmente manter seus costumes e práticas tradicionais, ultrapassando assim as diversas barreiras como a discriminação, o racismo e até mesmo o etnocentrismo e o eurocentrismo.

Consequentemente, quando se fala sobre etnia encontram-se esses outros conceitos que, de certa forma, estão entrelaçados, onde as comunidades indígenas criam um sentimento de pertencimento no território, onde esse fenômeno chama-se de etnicidade.

Flores (2008) descreve sobre a etnicidade, no qual, cada etnia cria um sentimento de pertencimento que aparece quando a população de cada etnia percebe suas diferenças em relação ao outro. A ideia de etnia é uma forma de identificação, portanto se refere à forma de como o indivíduo se vê diante de um grupo étnico ou étnico-racial. Embora a ideia de etnicidade expresse os laços que unem uma comunidade, não devemos esquecer que as diferenças raciais têm sido um aspecto fundamental no conflito social. O racismo em suas várias modalidades, o holocausto judeu, a perseguição dos ciganos ou então dos aborígenes australianos são alguns exemplos que ilustram as tensões derivadas do fator étnico.

Desse modo, além de etnia e etnicidade, o etnocentrismo, que desde o século XX, vem ganhando espaço no mundo moderno, já que esta palavra expressa que determinado grupo é o centro de todos os outros e de todas as coisas, pondo sua cultura e seus valores acima de outras culturas e sociedades, isso acontece por um grupo étnico se considerar o centro de tudo. Isso fica bem esclarecido, quando um indivíduo etnocêntrico considera as normas e valores de seu próprio grupo ou de sua própria cultura melhores e superiores do que as das outras culturas. Então, isso pode representar um problema, devido frequentemente originar preconceitos ou ideias infundamentadas. (FLORES, 2008)

Uma visão etnocêntrica demonstra, por vezes, desconhecimento dos diferentes hábitos culturais, levando ao desrespeito, depreciação e intolerância por quem é diferente, originando em seus casos mais extremos, atitudes preconceituosas, radicais e xenófobas. “Portanto, o etnocentrismo não deixa de ser uma fronteira cultural que pode estimular experiências compartilhadas, mas também dele podem-se derivar preconceitos étnicos e

mesmo aversões racistas.” (FLORES, 2008, p.6)

Flores (2008), enfatiza que o etnocentrismo quase se torna sinônimo de eurocentrismo, no qual, é uma ideia onde os interesses e a cultura europeia são a mais importante e avançada do que todas as outras. Porém, atualmente este conceito não é mais utilizado, pois sabe-se que não há nenhuma cultura superior a outra, elas são apenas diferentes e que devem ser respeitadas como tal. Logo, para que isso aconteça e os direitos sejam garantidos e a identidade étnica de cada grupo seja respeitada foram postos alguns direitos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A lei maior que rege o país, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, em que pese as suas várias emendas, é um excelente instrumento para iniciar reflexões, realizar atividades pedagógicas ou propor ações afirmativas nos assuntos relativos às identidades étnicas. (FLORES, 2008, p.7)

Em vista disso, foram criados alguns artigos de modo a fazer jus a proteção desses grupos e propor ações afirmativas relacionadas a essas questões, cujo artigos são:

Art. 5.º (...) XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; Art. 7.º (...) XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; Art. 242 (...) § 1.º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro. (FLORES, 2008, p.8)

Levando em consideração estas questões, a etnia tem sido notória dentro do PTC, dentre os 120 territórios, dos quais são contemplados e julgam importante os grupos indígenas como atores sociais e participantes da criação de políticas públicas territoriais para o desenvolvimento local, é sabido que os critérios de avaliação e implementação de política territorial perpassa das situações genéricas para as singulares de cada território.

[...] a imensa diversidade das situações sociais encontradas nos 120 territórios que abrange o PTC – evidenciam a necessidade, para poder entender o impacto concreto do Programa sobre o reequilíbrio das relações sociopolíticas na escala local, de ultrapassar critérios genéricos de avaliação, para debruçar-se sobre as condições singulares nas quais se compõe o jogo de atores sociais no cenário territorial. (CAVALCANTI et al., 2014, p.75)

O PTC passou por enfraquecimento em seus projetos em alguns anos e em 2013 voltou a ser retomada a metodologia do programa, com isso, os atores sociais ficaram mais unidos, se reunindo e debatendo sobre suas demandas e elaborando projetos para em prol das comunidades tradicionais, assentados e agricultores familiares. Com isso, segundo Cavalcanti et al. (2014) deve-se compreender que:

o PTC trouxe para um dado território implica, além da análise dessas dimensões institucionais que remetem às suas finalidades sociais e políticas, registrar os resultados concretos, em termos de iniciativas tomadas, projetos empreendidos e levados a cabo com o objetivo induzir novas dinâmicas e novas perspectivas de desenvolvimento para a população-alvo do Programa: os pequenos agricultores

familiares, assentados e comunidades tradicionais.[...] Durante os dois anos seguintes, 2011 e 2012, houve uma interrupção neste tipo oferta, ainda que as políticas continuassem chegando de forma isolada aos municípios. A metodologia foi retomada em 2013. (CAVALCANTI et al., 2014, p.84-85)

Com todos os gargalos e entraves para a gestão e implementação de políticas públicas, fizeram com que houvesse a junção dos atores sociais nesse conflito para obtenção de melhorias de vida para a população e o território.

4.3. PTC e Gênero

O Programa Territórios da Cidadania pretende contribuir para o desenvolvimento territorial de cada região brasileira que tem vulnerabilidade social e econômica, contribuindo na diminuição da pobreza e da desigualdade social, sendo assim, o Estado tem como objetivo aplicar políticas que visam desenvolver cada território promovendo a cidadania para os habitantes. Diante desse contexto, o PTC tem como objetivo em suas ações, aplicá-las da melhor maneira, abrangendo cada território de forma a respeitar as suas peculiaridades, inclusive a questão de gênero.

O Programa Territórios da Cidadania também contribui para a participação das mulheres no meio das políticas públicas, apesar de não ter ações diretas com enfoque em gênero. Por mais que as mulheres não fossem contempladas necessariamente dentro do programa, as mulheres foram ganhando forças e protagonizando sua participação nas políticas públicas.

Homens e mulheres acessavam esse programa de forma desigual, nesse sentido, havia a necessidade de promover um maior acesso e protagonismo das mulheres dentro dessa política, o que foi sendo construído a partir de uma agenda conjunta entre sociedade civil e Governo. Entretanto, nos últimos anos esse desenho institucional foi se modificando, fazendo com que os recursos cada vez mais fossem diminuindo, dificultando a execução do programa. No entanto, parte dos ganhos decorridos não se perderam, pois para além das ações promovidas pelo programa, as mulheres sempre resistiram e lutaram para construir seu protagonismo nas várias esferas de atuações sociais, tanto no contexto urbano, como no rural. (SANTOS; ALMEIDA; CAJU, 2018, p.9 e 10)

A contribuição do PTC para o protagonismo das mulheres é importante, mas os desafios são grandes, já que o Programa foi sendo modificado e perdendo recursos para a devida implementação de suas ações. Isso ocorreu, entre outras causas, pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em maio de 2016, onde criou-se a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Com o enfraquecimento do PTC, as mulheres tiveram a intenção de elaborar uma

pesquisa cujo “propósito era contribuir com a gestão dos territórios da cidadania, com o intuito de potencializar a participação e a autonomia das mulheres rurais nesses espaços de construção de políticas públicas.” (SANTOS; ALMEIDA; CAJU, 2018, p.10). Visto que o programa não era mais uma prioridade do Governo atual, trazendo assim “contradições para nossa atuação, visto que já não tínhamos mais condições de fomentar uma ação que está se desconstruindo.” (SANTOS; ALMEIDA; CAJU, 2018, p.10).

Como afirmam Santos, Almeida e Caju (2018): “a participação das mulheres nos territórios da cidadania não é uma construção isolada, mas é parte da luta histórica das mulheres em seus processos individuais e coletivos de consciência e auto-organização.” Sendo assim, a contribuição das mulheres na luta por seus direitos, espaço nas políticas públicas as torna protagonistas nesse combate por igualdade e inclusão social. As mulheres que participam dessa luta dentro do PTC sendo que este programa visa a participação social juntamente com diálogo com o Governo, para assim também ter a desconstrução da desigualdade entre homens e mulheres, sendo que as mulheres lutam para que sua voz fosse ouvida e que suas ações dentro do campo fossem reconhecidas, não como ajuda ou auxílio para o homem, diminuindo assim o trabalho feito pelas mulheres, desvalorizando seu trabalho no campo. Nesse contexto, o trabalho das mulheres no campo deve ser reconhecido e valorizado e que muitas das vezes o homem que leva todo o crédito pelo trabalho desenvolvido.

Compreender e valorizar as ações das mulheres em um mundo no qual é desigual, torna para as mulheres um grande desafio e uma luta árdua. Percebe-se que desde uns anos atrás, as atividades das mulheres no meio rural não estavam sendo reconhecidas e valorizadas, tanto no campo, quanto na cidade, foi com isso que as mulheres sentiram a necessidade de buscar por seus direitos na zona rural de suas regiões por meio de reivindicações e movimentos das mesmas, onde teve a necessidade de ter políticas públicas dentro desse contexto de lutas contra a desigualdade e desvalorização.

A desigualdade salarial como citam Santos, Almeida e Caju (2018), foi um dos fatores pelo qual as mulheres lutaram e lutam a favor dos seus direitos e que essa desigualdade nasce dentro do contexto do mundo capitalista fazendo as mulheres e crianças trabalharem cada vez mais e em condições precárias no ambiente de trabalho, além de receberem salários mais baixos do que os dos homens e até mesmo trabalharem gratuitamente devido ter um papel de cuidadora, dispensando os homens e o restante da sociedade da responsabilidade de produção social.

Segundo Santos, Almeida e Caju (2018), além do capitalismo como forma de exploração do trabalho, existe também “o patriarcado e o racismo são base de sustentação uns dos outros e dessa forma devem ser combatidos, sempre de forma articulada.” Assim, o patriarcado tornou-se cada vez mais nítidos na sociedade onde os homens detêm do poder, fazendo uma exploração de trabalho das mulheres, além de produtivo, mas também reprodutivo, sexual, emocional e entre outras formas de exploração da mulher, no qual, gera um confronto entre homens e mulheres.

O patriarcado é um sistema que se baseia na exploração do trabalho (produtivo, reprodutivo, sexual, emocional, etc) das mulheres, pelos homens. O patriarcado cria uma desigualdade que geram dominação, violência e exploração das mulheres, gerando assim conflitos entre homens e mulheres. Isso não torna homens e mulheres inimigos, mas concede privilégios aos homens - só pelo fato de serem homens - que, são apropriados por eles de forma parcial, uma vez que o Estado e a burguesia são os principais representantes dos benefícios desta exploração, pois lucram e aumentam seu poder a partir da super exploração do trabalho das mulheres. SANTOS; ALMEIDA; CAJU, 2018, p.40)

Sendo assim, entende-se que o patriarcado é uma forma em que não coloca o homem contra a mulher, mas, o torna com superioridade sobre a mulher, dando privilégios devido serem homens, isso tornando a mulher inferior ao mesmo, fazendo o Estado lucrar e aumentar seu poder através da exploração do trabalho das mulheres.

Outra parte do tripé da exploração e desigualdade entre homens e mulheres é o racismo, onde os indivíduos por possuírem características diferentes de outro grupo podem sofrer preconceitos e ser inferiorizado por conta disso, e quando isso acontece chama-se de racismo devido não aceitá-lo como o outro é, e por isso inferiorizá-lo.

Essa luta busca por políticas públicas, assim como o PTC, que tenham esse foco e ajude desenvolver essas regiões para se ter melhores condições de vida no campo e assim dar oportunidade aos jovens, adultos de vária diversidade, para trabalhar e auxiliar na economia da sua própria região, para assim não precisar ter uma imigração de indivíduos do campo para a cidade.

Todavia, percebe que o PTC não tem ações exatamente explícitas com enfoque no gênero, isso faz-me pensar a dificuldade da criação de políticas públicas que ajude de forma direta no desenvolvimento das diversidades sociais, trazendo assim igualdade desse grupo identitário.

Como pode-se observar dentre os 11 critérios a seguir, segundo Andrade, Strauch e Ferreira (2016, p.612)

1º Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); 2º Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica da rede pública, séries iniciais (4ª série); 3º Pessoas ocupadas em agricultura familiar (pessoas de 14 anos e mais); 4º Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da rede pública, séries finais (8ª série); 5º Percentual da população rural; 6º Número de famílias assentadas; 7º Número de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família; 8º Número de pescadores (pessoas de 10 anos ou mais); 9º Densidade demográfica; 10º Existência de Quilombos; e 11º População Indígena a cada mil habitantes.

Percebe-se que não há nenhum deles que aborde as questões de gênero e que por mais que o PTC ajude as mulheres há um grande vácuo nessa questão de gênero, devido a sua complexidade de abordar uma temática de suma importância que envolve uma minoria que luta cada dia por seu lugar no mundo, por conta dessa inclusão tanto na sociedade quanto na criação das políticas públicas. E sobre a geração, no qual, é uma identidade mutável, como é enfatizado por Motta (2010) dizendo que “na vida vivida, se somos sempre pessoas de um determinado sexo/gênero, raça/etnia e classe social, mudamos de idade”, logo “o jogo de poder entre as gerações se desloca e se reinstala continuamente, causando a impressão de ausência de capacidade estruturante do social”. (MOTTA, 2010, p. 227). Com isso, segundo Motta (2010) o sentido de geração é:

[...] mais plenamente sociológico, ou macrossociológico – *geração*, propriamente dita – designa um coletivo de indivíduos que vivem em determinada época ou tempo social, têm aproximadamente a mesma idade e compartilham alguma forma de experiência ou vivência, ou têm a potencialidade para tal. (MOTTA, 2010, p. 229)

Nesse contexto, entende-se que o conceito de geração envolve uma coletividade de indivíduos, como a exemplo, crianças, jovens, adultos e idosos, que vivem no mesmo tempo social, e compartilham suas vivências e experiências, tendo assim diferentes grupos etários que precisam de políticas públicas que atendam suas demandas.

Entretanto, percebe-se a falta de mais questões identitárias relacionadas sobre a geração dentro dos critérios do Programa Territórios da Cidadania, por outro lado o PTC contempla de forma indireta a geração que engloba as crianças, jovens, adultos e idosos, e como este programa tem o foco de diminuição da pobreza na zona rural, o campo propriamente dito, promovendo ações que abrange essas categorias, porque as mulheres, as comunidades quilombolas e os povos indígenas, eles são jovens, adultos, e no meio deles contém crianças e idosos, logo o PTC envolve indiretamente a juventude em suas atividades, criando oportunidades para a inclusão dos mesmos nos seus territórios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo de pesquisa mostrar como o PTC incorporou políticas identitárias às políticas públicas de desenvolvimento territorial. Sendo assim, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, fazendo-se uma análise dos critérios de elegibilidade de um território que traz questões identitárias.

Portanto, no decorrer dessa pesquisa pode constatar-se que a política pública é um processo, no qual, identifica-se o problema que aflige determinada região ou grupo, e que se propõem soluções para a ratificação do mesmo. Levando em consideração a diversidade, onde nota-se que, a pluralidade cultural, biológica, étnica e entre outras características que diferencia um grupo e/ou um povo do outro, em que suas diferenças e particularidades devem ser respeitadas durante a elaboração de uma política pública.

Percebe-se que o mundo está em constante mudanças, a tecnologia é uma delas, da qual, nos aproxima uns dos outros, fazendo termos outras visões de mundo, além de nos dar forças para lutarmos e reivindicarmos sobre diversos assuntos, como gênero, raça, deficiência e entre outros, propagando ideias por meio da tecnologia, alcançando várias pessoas, pressionando assim, o Estado na formação das políticas públicas, considerando o indivíduo como sujeito de direito, respeitando suas peculiaridades, diminuindo a desigualdade e discriminação entre os mesmos.

Entretanto, embora com as reivindicações dos movimentos sociais e com alguns ganhos com a criação de políticas públicas, não elimina os conflitos na implementação da própria, por causa das divergências existentes entre os partidos políticos nas três esferas: Federal, Estadual e Municipal, no qual, uns defendem uma ideia e o outro reivindica em prol de outra vertente.

Com isso, não basta somente que haja a criação dessas políticas públicas para a diversidade, mas que tenham sujeitos diversos dentro dos partidos políticos, para que essas políticas públicas sejam feitas não só para esses sujeitos, todavia sejam elaboradas com os sujeitos que façam parte dessa diversidade para garantir a criação e permanência de políticas públicas voltadas para a diversidade, como a exemplo, políticas públicas com temas específicos como direitos das mulheres, idosos, criança, juventude, população LGBT, pessoas com deficiência e entre outros.

Tendo em vista, o desenvolvimento territorial, entendemos que para obter esse

desenvolvimento, tem-se que entender o que seja o território, que antigamente era entendido como simplesmente um espaço geográfico, descartando as pessoas existentes nele, com suas culturas, personalidades e que com o passar do tempo criam um sentimento de pertencimento pelo local que vive.

Dessa maneira, o território faz parte do espaço com várias características que o compõem, que está em constante mudanças, onde o homem torna-se um agente transformador do mesmo, buscando formas de sobrevivência e de melhores condições de vida.

Haja vista, deve-se elaborar políticas públicas que incentivem a reafirmação sociocultural, a preservação de cada território e valorização das suas particularidades, tendo como objetivo a igualdade tanto social, além da igualdade material, que é ter um tratamento diferencial para as pessoas cujas condições são menos favorável do que o do outrem, ou seja, tratar de forma desigual os que têm condições desiguais, mantendo na mesma proporção de suas desigualdades, onde seria aplicado na visão da criação de políticas públicas territoriais.

Por consequência, o Estado deve ter um olhar mais criterioso e cuidadoso em relação a cada território para poder elaborar políticas públicas, considerando os atributos individuais que cada território tem entre si. Utilizando o território como um dos critérios de elaboração e regularização das políticas públicas para o desenvolvimento territorial, já que cada território tem um problema que o atinge e precisa ser solucionado ou amenizado, onde cada demanda em diversas áreas como saúde, saneamento, infraestrutura, meio ambiente, educação e entre outras devem ser atendidas com uma intervenção do Estado em prol de toda coletividade, beneficiando o máximo de pessoas, para então, se ter um desenvolvimento territorial nas regiões.

Contudo, para se obter o desenvolvimento tem-se que pensar em sustentabilidade, para atender as necessidades humanas, pois vivemos em um planeta com recursos cada vez mais escassos, assim o Estado e/ou as instituições quando forem fazer alguma intervenção, façam da melhor maneira há não agredir o meio ambiente e suas fontes naturais, mas preveni-lo para então obtermos um desenvolvimento territorial sustentável pensando no bem da população futura.

Sabe-se que a política pública de desenvolvimento territorial se deu a partir da Secretaria de Desenvolvimento Territorial Políticas Públicas de Desenvolvimento

(SDT/MDA), através do PRONAT. Logo, essa abordagem é de suma importância, no qual, revaloriza a zona rural de cada território, privilegiando também a participação social, fazendo interligações com as ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário - (MDA), que integrou as políticas públicas setoriais para o meio rural, como por exemplo, políticas públicas voltadas para quilombolas, indígenas, agricultores e entre outras.

Nesse contexto, o reconhecimento das especificidades e da diversidade de cada território se tornou importante para o desenvolvimento da zona rural, auxiliando vários grupos em condições de vulnerabilidade social. Consequentemente, como estratégia para a redução dos entraves do desenvolvimento territorial rural, iniciou-se em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Programa Territórios Rurais, e em 2008, criou-se o Programa Territórios da Cidadania cujo objetivo é a diminuição da pobreza e da desigualdade social, desenvolvendo as regiões consideradas vulneráveis e ampliando a cidadania dos mais pobres.

Diante disso, deve-se conhecer essas regiões que possui vulnerabilidade social e econômica, onde os critérios do PTC foram implementados e que a partir das pesquisas têm 120 territórios que na sua maioria concentram-se na Região Nordeste, onde há maior vulnerabilidade, fazendo compreender a ausência ou a ineficiência das políticas públicas em benefício do desenvolvimento dessa região, com isso, com o surgimento do PTC e as ações de intervenção no meio rural, tem ajudado no reconhecimento e valorização das particularidades de cada território e na diminuição da desigualdade social na zona rural.

De acordo com as pesquisas, verificou-se que na Região Nordeste, identificamos o PTC como umas das políticas públicas com enfoque em desenvolvimento territorial, notou-se que este programa incorpora indiretamente políticas identitárias, com a exemplo gênero, mais especificamente as mulheres contribuindo para sua participação nas políticas públicas, apesar das desigualdades entre homens e mulheres.

As mulheres nunca desistiram de lutar e continuam lutando por igualdade e reconhecimento no meio rural, desde o PTC que tem auxiliado no protagonismo das mulheres e sua autonomia no meio das políticas públicas, colaborando nessa luta, por igualdade, direitos e inclusão social, já que na zona rural, no campo, onde o homem via o trabalho da mulher apenas como uma ajuda ou auxílio, porém, com a implementação do PTC, seu trabalho passou a ser reconhecido e valorizado.

Nesse cenário de desvalorização e desigualdade, tanto no campo, quanto na cidade,

as mulheres sentem a necessidade de lutar por seus direitos na zona rural, reivindicando por mais políticas públicas que atendam suas demandas.

A luta das mulheres continua e não é uma tarefa fácil, pois vivem em um mundo capitalista, havendo a exploração do trabalho, onde as mulheres ganham menos do que os homens, por ter sido rotulada como apenas “cuidadora”. Além disso, tem o patriarcado, no qual, no patriarcado os homens detêm todo o poder, inferiorizando as mulheres. Também tem o racismo, que atinge grupos vulneráveis, como mulheres, indígenas, quilombolas e entre outros. Entretanto, com todos esses desafios, as mulheres obtiveram forças, foram se organizando e criando movimentos, e também de maneira autônoma, cujo objetivo de combater a desigualdade ou qualquer outra forma de desvalorização.

Verifica-se também a presença das comunidades quilombolas e os indígenas no Programa Territórios da Cidadania, onde nota-se a participação dos mesmos, durante a criação das políticas públicas, fazendo com que o PTC, valorize seus patrimônios culturais, suas terras e tradições, respeitando suas diferenças e reconhecendo que eles têm direitos e são sujeitos de direitos sobre a terra, da qual, vivem e a cultivam como forma de subsistência.

Portanto, através do PTC, esses povos ganham voz e forças, diante das instituições públicas. Em que a partir do PTC, foi implementado o Programa Brasil Quilombola – PBQ. Além disso, com o PTC as comunidades quilombolas e indígenas, são contempladas e recebem auxílio na agricultura familiar. Além dessas comunidades, a juventude também é abordada de forma indiretamente pelo PTC, porque suas ações não somente refletem nas comunidades, mas em todo o povo que faz parte de cada território.

Pode-se concluir de acordo com os objetivos impostos durante a pesquisa, que analisamos e identificamos a incorporação de políticas públicas identitárias étnica e racial, dentro do Programa Territórios da Cidadania que é uma política pública de desenvolvimento territorial com enfoque na zona rural dos territórios estudados. Por outro lado, tivemos limitações para se encontrar políticas que abordassem o enfoque de gênero e geração, pois como um dos objetivos era fazer análises se tinha políticas públicas identitárias com enfoque de gênero, percebemos a ausência dessa diversidade de gênero no PTC, além da falta de políticas públicas com enfoque em geração que são de suma importância para o debate na aplicação dessas PPs para o desenvolvimento territorial.

Além disso, outra coisa que ficou evidente durante toda a pesquisa é que não é fácil

fazera junção de políticas públicas no espaço rural com enfoque identitário, e verificamos que nos sites que foram utilizados durante a elaboração da pesquisa, encontramos as informações bastante desatualizadas sobre o PTC e PPs, com isso vem-se o desafio de atualizações sobre Políticas Públicas e podemos concluir que o PTC não é uma Política de Estado, mas sim uma Política de Governo, onde havendo a troca de governo, a política que está sendo implementada perde o interesse do governo atual e acaba se enfraquecendo, assim como ocorreu com o PTC.

Dessa forma, deve-se ter mais pesquisas sobre esta temática para auxiliar na criação e avaliação de políticas públicas com esse tipo de enfoque ajudando na questão da diversidade de gênero e geração e entre outras, além de que a questão da diversidade ainda parecer inexistente e pouco refletida nessas perspectivas. Assim como há programas como PRONAF Mulher, Programas com enfoque na Juventude Rural, ainda é um número insuficiente de políticas públicas que abordam este tipo de assunto, por isso há essa carência tanto de pesquisas quanto de políticas públicas já aplicadas nessas áreas, logo faz-se necessário estudos mais aprofundados sobre essa questão de diversidade nas políticas públicas de desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Danilo. **Políticas Públicas: o que são e para que existem?**. 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/politicas-publicas/>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

ANDRADE, Pedro Gomes; STRAUCH, Julia Celia Mercedes; FERREIRA, Gustavo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Avaliação dos Critérios de Elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania1, São Paulo, p. 599-614, 30 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v54n4/1806-9479-resr-54-04-00599.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição Federal nº 1988, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, DF, 26 fev. 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Série documentos institucionais**. Brasília: SDT, 2005. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf>. Acesso em: 04 de jan. 2020.

CANUTO, Káren Emanuelle Barbosa. **Programa Territórios da Cidadania no Estado do Ceará: Uma análise do capital humano e capital natural**. 2011. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Economia Rural, Economia Agrícola, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6453/1/2011_dis_kebcanuto.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa et al (org.). **Lá no território: um olhar cidadão sobre o programa territórios da cidadania**. Recife: UFPE, 2014. 210 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/692/L%c3%a1noTerrit%c3%b3rio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos Humanos: sessenta anos de conquistas. **Direitos Humanos**, Brasília, p.8-11, 10 dez. 2008. Anual.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. cap. Parte 3: Políticas de Desenvolvimento Territorial, p. 239-259. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

FAVARETO, Arilson. Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. cap. Parte 3: Políticas de Desenvolvimento Territorial, p. 261-278. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

FERREIRA, Lucas Aguiar Tomaz; SANTOS, Mateus Costa; ALCANTARA, Fernanda Vianade. **Desenvolvimento territorial e políticas públicas**: uma abordagem das políticas de gêneros cidades polos do território de identidade sudoeste baiano – TSB. In: Pensar e fazer a geografia brasileira no século XXI: escalas, conflitos socioespaciais e crise estrutural na nova geopolítica mundial, 2018, João Pessoa, Paraíba. *XIX Encontro Nacional de Geógrafos...* 2018. p.1-11. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:e8DJhGCARqMJ:www.eng2018.agb.org.br/arquivo/downloadpublic%3Fq%3DYToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYT oxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjM5NzliO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiM2I3ZmE3ZjY4ODg2MDM5ODBiMDk4MjQ0ZjI0ZjFkMGYiO30%253D+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 31 jan. 2020

FLORES, Elio Chaves. Nós e eles: etnia, etnicidade, etnocentrismo. **Direitos Humanos**, João Pessoa, v. 2, p.1-10, 2008.

FONSECA, J. J. S. Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UECE, 2002. Apostila. GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=oB5x2SChpSEC&oi=fnd&pg=PA6&dq=FONSECA,+J.+J.+S.+Metodologia+de+pesquisa+cient%3%ADfca.+Fortaleza:+UECE&ots=OQWZZy7nmZ&sig=667QzUzQGzLWrzViDs1hwIX8LQ#v=onepage&q=Qualquer%20trabalho%20cient%3%ADfco&f=false>>. Acesso em: 06 abr. 2020.

Gil, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 1-220p. Disponível em: <<https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/707/1/M%3%A9todos%20de%20Pesquisa%20Social.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176p. Disponível em: <http://www.urca.br/itec/images/pdfs/modulo%20v%20-%20como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

GOMES, Nilma Lino. Políticas públicas para a diversidade. **Sapere Aude**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p.7-22, 2017. Semestral. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/SapereAude/article/view/15301>>. Acesso em: 01 fev.2020.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. **O território em tempos de globalização**. Etc: Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.39-52, 15 ago. 2007. Semestral. Disponível em: <<https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/territorio%20globaliza%C3%A7ao.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

HESPANHOL, Rosângela Ap. de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil. **Campo-território: revista de geografia agrária**, v. 5, n. 10, p. 123-147, ago. 2010. Semestral. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Rosangela_Medeiros_Hespanhol/publication/264861790_THE_ADOPTION_OF_THE_TERRITORIAL_PERSPECTIVE_IN_THE_POLITICS_OF_RURAL_DEVELOPMENT_IN_BRAZIL/links/53f3f3a00cf2155be354edc9/THE-ADOPTION-OF-THE-TERRITORIAL-PERSPECTIVE-IN-THE-POLITICS-OF-RURAL-DEVELOPMENT-IN-BRAZIL.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MAPAS. **Fundação Nacional do Índio - FUNAI**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/mapas-pdf>>. Acesso em 29 de mai. 2020.

MOTTA, Alda Britto da. A atualidade do conceito de gerações na pesquisa sobre o envelhecimento. **Sociedade e Estado**, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 225-250, ago. 2010. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0102-6922010000200005>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da Fae**, Curitiba, v. 5, n. 2, p.37-48, 2002. Quadrimestral. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477/372>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

PAULA, Ana Rita de; MAIOR, Izabel Maria Madeira de Loureiro. Um mundo de todos para todos: Universalização de direitos e direito à diferença. **Direitos Humanos**, Brasília, p.34-39, 01 dez. 2008. Anual.

PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas**. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 16, n. 3, p.887-896, 2008. Trimestral.

RODRIGUES, Joyce Maria. Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial para a População Quilombola: algumas considerações: Algumas considerações. **Cadernos Ceru**, [S.l.], v. 25, n. 2, p. 83-106, 29 maio 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/98765/97342>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SABOURIN, Eric. 2014. **Evolução da política de desenvolvimento territorial do MDA no Brasil**. In: Desigualdade, exclusão e conflitos nos espaços rurais, Campinas, Brasil, 2014. *VI Encontro da Rede de Estudos Rurais*. Disponível em: <http://agritrop.cirad.fr/574004/1/document_574004.pdf>. Acesso em: 02 de jan. 2020

SANTOS, K. C. A.; ALMEIDA, J. P.; CAJU, O. O. (Org.). **As políticas públicas no território e a cidadania das mulheres camponesas**. 1. ed. Mossoró: CGP SOLUTIONS, 2018. v. I. 240p. Disponível em: <<http://www.fgduque.org.br/wp-content/uploads/2018/06/boneca-do-livro-versao-final-preliminar.pdf#page=9>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologia, Porto Alegre, p.20-45, jul. 2006. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 27 jan. 2020.

SOUZA, Sérgio Pereira de; HESPANHOL, Rosangela Ap. de Medeiros. O Programa Territórios da Cidadania como Política Pública de Desenvolvimento Territorial. In: I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, 1., 2012, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2012. p. 1-11. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/O%20PROGRAMA%20TERRITORIOS%20DA%20CIDADANIA.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

XAVIER, Antonio Roberto. **Políticas Públicas de Segurança. Csonline**: Revista Eletrônica de Ciências Sociais, v. 4, n. 2, p.43-75, ago. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17067>>. Acesso em: 13 jan. 2020.