



**PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: TRADICIONAL OU  
HEGEMÔNICO?**

**CITIZENSHIP TERRITORIES PROGRAM: TRADITIONAL OR  
HEGEMONIC?**

**PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA: TRADICIONAL O  
HEGEMÓNICO?**

**Felipe Polzin Druciaki**

Economista e doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Tecnológica Federal do  
Paraná-UTFPR  
felipe\_polzin@hotmail.com

**Christian Luiz da Silva**

Professor Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR  
christiansilva@utfpr.edu.br

**RESUMO**

Este trabalho tem como principal objetivo lançar luz sobre a operacionalização do programa territórios da cidadania, criado em 2008 a fim de reduzir as desigualdades territoriais no Brasil. Para tanto, utilizou-se da teoria estruturalista de Giddens e sua relação dualista de atores e estrutura. Como método, esta pesquisa classifica-se como bibliográfica e exploratória. Como principais resultados, evidencia-se que as ações sociais desenvolvidas pelos atores territoriais nem sempre são resultado de maior organização social, e sim produto de ações deliberadas por agentes de esferas superiores como governo Federal e Estadual a partir da estrutura estatal a fim de legitimar suas ações.

**PALAVRAS CHAVE:** Anthony Giddens; Desenvolvimento Territorial; Territórios da Cidadania.

**ABSTRACT**

The main objective of this work is to shed light on the operation of the “Territórios da Cidadania” (lit. Citizenship Territories Program), created in 2008 in order to reduce territorial inequalities in Brazil. To do so, Giddens' structuralist theory and its dualist relationship between actors and structure were used. As a method, this research is classified as bibliographical and exploratory. As main results, it is evident that the social actions developed by territorial actors are not always the result of greater social organization, but rather the product of deliberate actions by agents from higher spheres such as the Federal and State government based on the state structure in order to legitimize their actions.

**KEYWORDS:** Anthony Giddens; Territorial Development; Citizenship Territories Program.

## **RESUMEN**

El principal objetivo de este trabajo es arrojar luz sobre la operacionalización del programa territorios ciudadanos, creado en 2008 con el objetivo de reducir las desigualdades territoriales en Brasil. Para ello se utilizó la teoría estructuralista de Giddens y su relación dualista entre actores y estructura. Como método, esta investigación se clasifica en bibliográfica y exploratoria. Los principales resultados, se evidencia que las acciones sociales desarrolladas por los actores territoriales no siempre son resultado de una mayor organización social, sino más bien producto de acciones deliberadas de agentes de esferas superiores como el gobierno federal y estatales desde la estructura estatal para para legitimar sus acciones.

**PALABRAS CLAVE:** Anthony Giddens; Desarrollo Territorial; Territorios de ciudadanía.

## **INTRODUÇÃO**

O elemento espacial foi negligenciado em grande parte das ciências sociais em suas análises ao longo dos anos, salvo exceções de Von Thunen, Weber e Christaller. Porém, a partir da segunda metade do século XX, economistas e geógrafos perceberam que determinadas regiões são distintas uma das outras, e que o fator locacional carrega, além de características físicas e econômicas, historicidade e culturalidade inerente aquele único espaço.

Atualmente, o território é o lócus geográfico que congrega essas características, e que ainda possui um nível de alinhamento entre as condições naturais ou tradicionais de vida e os objetivos de desenvolvimento modernos pautados na acumulação flexível e na dinamização econômica dos territórios para melhorar a condição de vida dos indivíduos.

Diversas abordagens passaram a focar no âmbito territorial, principalmente após a publicação da obra de Alfred Marshall e os Distritos Industriais, para realização de políticas públicas, que visam basicamente atenuar as disparidades sociais e econômicas das regiões numa tentativa de homogeneização do desenvolvimento a partir da ação de atores sociais pertencentes aos territórios.

No Brasil, uma tentativa clara de política pública territorial com viés homogêneo é o Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado por decreto em 2008, objetivava reduzir a pobreza, desigualdade social e econômica, inclusão de minorias e melhoria na qualidade de vida. Porém, o que se vê na prática foi a aglomeração de municípios a partir de algumas variáveis, como do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). A ideia central é de se criar uma estrutura em que os agentes consigam atingir um patamar de desenvolvimento similar, ou superior ao de regiões e municípios desenvolvidos.

A estrutura por trás do PTC é uma criação política nacional, articulada por atores estaduais, regionais e locais que funcionou até 2016 de maneiras distintas no Brasil. O processo de participação democrática, a metodologia baseada em índices já construídos é distinta das características epistemológicas de um território.

O objetivo deste texto é lançar luz sobre a operacionalização do PTC via gestão social. Objetiva-se ainda fazer contraponto do PTC com a teoria estruturalista de Giddens e sua relação dualista de atores e estrutura. Para tanto, será utilizado o método bibliográfico, exploratório, que conforme Gil (2008) está ligado a ampla análise em materiais já publicados a partir de um viés que busca aprofundar conhecimentos já trabalhados.

Este trabalho está dividido em 3 partes além desta introdução. Na sessão 2 encontra-se uma breve síntese da literatura acerca dos objetos de estudo deste trabalho, política pública e desenvolvimento territorial. No item 3 são expostas as principais discussões levantadas com base no método de investigação empregado, e por fim o último item traz à tona as principais conclusões e resposta ao problema de pesquisa.

## **REVISÃO DA LITERATURA**

### **Desenvolvimento territorial**

Hay razones macroeconômicas y microeconómicas para preocuparse seriamente, tanto desde el punto de vista intelectual como desde el punto de vista político, por el desarrollo territorial -latamente entendido- en cada país. (BOISIER, 1999, p.33).

O espelho do desenvolvimento é dinâmico como o próprio conceito. Quanto se chega a um determinado patamar, há uma nova construção do que seria o novo estágio a ser alcançado, e assim, principalmente países periféricos, fortalecem ainda mais sua condição de subalternizados dentro do sistema mundo moderno (WALLERSTEIN, 1976)

A sociedade moderna, pós revolução industrial, segue de maneira impetuosa em busca do produtivismo e consumismo baseado na acumulação. Desde as teorias clássicas da economia, a divisão do trabalho, a diminuta regulação estatal e os avanços tecnológicos seriam os responsáveis por gerar uma onda de desenvolvimento em determinada sociedade que pudesse transbordar para outra (SOUZA, 2005). Smith, Ricardo, Malthus e Mill foram os grandes precursores desta modalidade, impondo essa metodologia sob

forma de “leis econômicas” e não como fenômeno democrático, participativo e igualitário.

A partir do pós-guerra em meados de 1950, as mudanças como a divisão do trabalho, processo de acumulação flexível, inovação e tecnologia (HARVEY, 1994), levaram a concepção de novos modelos teóricos que foram desenvolvidos a fim de atenuar a disparidade social e econômica regional. Autores como Israd, Perroux, Myrdal e Hirshman foram os precursores da escola regional, e o papel do capitalismo neste contexto foi fundamental para tornar os espaços mais dinâmicos a partir de um traçado pré-estabelecido pelo pensamento hegemônico então posto (SANTOS, 1996).

Uma maneira de se pensar local dentro do contexto geral, é se pensar territorialmente. A partir dos anos dos anos 1990, a discussão acerca do Desenvolvimento Territorial (DT) ganhou corpo. A *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD) publicou em 1994 *Territorial Indicators of Socio economic Patterns and Dynamics*, documento que sugeriu o agrupamento de alguns indicadores para avaliar o DT na Europa. Posteriormente em 2001, a mesma instituição publicou o *Territorial Outlook* em que ensejou a importância e as perspectivas para esta unidade de análise, salientando a importância de fatores como costumes, normas, formas de cooperação entre outras variáveis para explicar a dinâmica econômica de um recorte espacial. O debate sobre as escalas do DT e suas variáveis de análise cresceram principalmente na Europa.

No momento em que há construção do espaço geográfico social e econômico, se dá também a formação de territórios, que corresponde à expressão da apropriação e das relações de poder ocorridas no espaço geográfico entre os indivíduos, pelo movimento histórico e por simultaneidades (SAQUET, 2007). Outra análise conceitual do próprio MDA, que sugere o território como:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 28).

Esta verificação do MDA está coerente com a base conceitual de Raffestin (1993, p.2), “O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível”, ou seja, o território torna-se o espaço transformado historicamente pelas sociedades e pelas suas relações sociais e econômicas, que caracterizam e potencializam a dinâmica espacial de um recorte geográfico. Os territórios fragmentam-se e se reorganizam baseado nos interesses sociais e econômicos dos atores que estão enraizados em dois aspectos principais: a esfera político-econômica ligada às dimensões materiais do território, e a esfera simbólica, ou imaterial que resulta das crenças, costumes e conjunto de valores de um grupo social (HAESBAERT & LIMONAD, 2007).

O conceito de desenvolvimento territorial pode ampliar-se, e trazendo consigo o processo como fruto de relações materiais e imateriais disponíveis dentro de um espaço. Boisier (2004), resume que:

*desarrollo territorial, presupuestado, como siempre, el crecimiento y por tanto la generación de excedentes; una mirada enfocada a las diversas formas de capital que es posible encontrar en un territorio (organizado) y que, si adecuadamente articuladas entre sí, deberían casi inexorablemente producir desarrollo. Tal articulación sería el resultado de poner en valor la forma más importante de capital que se encuentra en el seno de toda comunidad: el capital sinérgico* (BOISIER, 2004, p.3).

O território, é, portanto, um recorte geográfico histórico ou induzido que partilha de um conjunto de valores imateriais e fatores materiais visando, a priori, a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos levando em consideração não só fatores puramente quantitativos, mas todo um arcabouço teórico carregado de variáveis que reproduzam a identidade territorial.

## **PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

O Brasil sempre apresentou elevada desigualdade territorial, seja por questões histórico-culturais resultado do processo de colonização e ocupação pelos portugueses, ou por questões econômicas como a grande concentração de capitais principalmente na região Sudeste do País no início do século XX. As disparidades territoriais são naturais, é quase impossível chegar a um patamar de desenvolvimento linear levando em

consideração a profundidade das características que um território apresenta. Atualmente, a territorialidade das políticas públicas e privadas estão em voga, é um tema que permite amplas margens ao debate.

Cada recorte espacial possui uma identidade territorial que influenciará sua capacidade de se desenvolver, e, entender este fator é um dos grandes desafios dos pesquisadores do tema, pois o território transcende sua simples definição física e geográfica. O Brasil, por si é fruto de um pacto territorial, em que o território está vinculado a uma noção de poder e conflito, um lócus geográfico em que atores agem de acordo com seus interesses para atingir objetivos comuns, podendo beneficiar ou prejudicar aqueles que estão inseridos no território (RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 1996).

Furtado (1958) em seus seminários sobre os problemas de desenvolvimento econômico brasileiro já expunha em 1957 a urgência do vazio territorial em dois terços do País em contraposição ao restante que era dividido em duas regiões principais, o território nordestino da Bahia ao Ceará, e o sulista, de Minas ao Rio Grande do Sul, afirmando que as possíveis causas estavam ligadas à dualidade brasileira da época, as exportações e as indústrias. Porém, não se deve apenas explicar os desequilíbrios regionais e territoriais em virtude das políticas econômicas, como muito bem exposto por Wilson Cano em sua tese de livre docência: “A problemática dos desequilíbrios regionais do país decorreu, em última instância do próprio processo histórico do desenvolvimento de cada região” (CANO, 1985).

No final dos anos de 1990 com importantes contribuições de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay entre outros. Posteriormente foi promovido principalmente pelo governo federal através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), visando especificamente acabar com a pobreza extrema no meio rural brasileiro, fomentando também a participação democrática a partir de fóruns territoriais dando maior fluidez ao tecido institucional dos territórios brasileiros mais carentes.

Foi a partir destas discussões que surge a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (EDTP), e o (PTC), este último objeto de estudo deste trabalho. O PTC foi criado por decreto

presidencial em 25 de fevereiro de 2008, de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal, objetivando a melhoria na qualidade de vida dos indivíduos e na ampliação de acesso aos bens e serviços públicos (BRASIL, 2008). Ainda segundo o decreto, no seu § 2o,

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

Nota-se aqui a estrutura central do programa, levando em consideração os aspectos multifacetados da análise territorial, bem como a importância dos atores que fazem parte dos territórios. O objetivo central do programa é de promover a aceleração da superação da pobreza e desigualdades sociais no meio rural, contemplando as questões de gênero, raça e etnia por meio da deliberação democrática em conselhos territoriais para construção de agendas comuns aos atores do território, conforme visto no Quadro 1 (BRASIL 2008).

Os territórios escolhidos pelo MDA são, em sua grande parte, rurais e possuem diversos problemas estruturais. A gestão do PTC é encabeçada pelo Comitê Gestor Nacional, seguido pelo Comitê de Articulação Estadual e por fim pelo Colegiado Territorial, que é composto paritariamente por representantes governamentais pela sociedade civil organizada em cada território. É o Colegiado Territorial que elabora todo o ciclo de gestão de planejamento, seguindo os pressupostos já citados contidos na teoria do DT, é uma ação a partir dos atores visando melhorar a qualidade de vida dos indivíduos pertencentes a estes territórios (BUTTO & BEMERUY, 2014).

Quadro 1 – Objetivos do PTC estabelecidos no decreto 25/02/2008.

I - Integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
II - Ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
IV - Inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;
V - Valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Fonte: BRASIL, 2008

Nota-se que os pilares do PTC estão direcionados a atuação participativa dos agentes territoriais, e não a políticas *top-down*, é um avanço de estratégia, porém os mecanismos de avaliação continuam os mesmos e há indícios de que as arenas locais sirvam para legitimar ações já preestabelecidas pela macroestrutura do programa (DRUCIAKI, 2016). Desta maneira, criou-se então 120 territórios no Brasil, pertencentes ao PTC, que fazem parte da política pública objetivando aumentar o dinamismo econômico e a melhor de vida dos indivíduos.

Os municípios pertencentes ao PTC possuem uma diretriz de planejamento territorial, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que é uma ferramenta utilizada pelos atores sociais dentro da estrutura de governança do programa. O PTDRS engloba três eixos básicos de atuação do planejamento: ação produtiva, cidadania e infraestrutura, que visam a melhoria na qualidade de vida da população dos municípios a partir de uma participação democrática e colaborativa.

Os municípios agrupados para formar os 120 territórios foram classificados conforme indicadores sociais e econômicos, conforme exposto no Quadro 2. Percebe-se que dentre os 9 atributos, chama-se atenção que apenas um está relacionado à ação social dos agentes “Maior organização social” (capital social), que não explica como mensurar. Não leva em consideração aspectos culturais e identitários dos territórios, que respeite as tradições locais.

**QUADRO 2 - 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;
VIII - Maior organização social;
IX - Maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica.

**Fonte:** Decreto 25/02/2008; (Redação dada pelo Decreto de 23 de março de 2009)

Estar entre os municípios que possuem indicadores sociais e econômicos com “baixos” níveis ou “não desenvolvidos” não necessariamente pode representar que estes fazem parte do mesmo território. Nas palavras de Haesbaert, “afirmamos que, “mais do que a desterritorialização desenraizadora, manifesta-se um processo de reterritorialização espacialmente descontínuo e extremamente complexo” (HAESBAERT, 1994. P. 214).

Para Boisier os povos tradicionais, quilombolas, movimento de trabalhadores sem-terra são clientes dos programas de desenvolvimento que estão imbricados aos processos políticos, culturais e discursivos. Neste sentido, ao pertencer a um território, os indivíduos são tratados como “clientes” e não usuários daquele espaço, e a estrutura que molda esse framework está ligada ao modo de criação e recriação das relações capitalistas modernas. Quando se pensa em agentes sociais como sujeitos da ação dentro da estrutura, o dualismo proposto por Giddens (2000), supõe-se que são iguais, mas Boisier alerta que “*algunos son más iguales que otros*”. Boisier está se referindo aos agentes políticos que são eleitos ou designados para ocupar um lugar de destaque dentro do conjunto de agentes. Este é o caso dos presidentes dos comitês territoriais do PTC, que elege a cada 2 anos o prefeito de um município do território para “gerir” as ações do território.

## **AÇÃO SOCIAL E ESTRUTURA TERRITORIAL**

A velocidade da mudança do mundo contemporâneo afeta, além das materialidades, o conhecimento e sua “fabricação”. Os conhecimentos gerados pela humanidade se aplicam a lapsos temporais cada vez menores e tornam-se obsoletos (BOISIER, 2004).

Neste sentido, o processo de geração do conhecimento hegemônico, de toda uma tradição vinda da Europa com René Descartes, Galileu Galilei, Isac Newton e outros se coloca como superior ao “outro” e sobre todos os saberes (PORTO GONÇALVES). Esta onda globalizante e reducionista tem pressionado as tradições locais e substituído as bases territoriais, e isso gera dificuldade em ler e interpretar o lugar e suas peculiaridades, pois ao adotar-se dos movimentos globais, universaliza-se, homogeneiza-se espaços, relações e indivíduos (ESCOBAR, 2005).

Para Giddens (2000) essa globalização, do século XXI é diferente, é mais profunda, segundo o autor há sérios riscos no processo de globalização atual, o mesmo

não está sedimentado em bases robustas, ou seja, mesmo que algo seja realizado para manter a tradição, isso será realizado com outros objetivos. É necessário defender o lugar como centralidade, dando importância a antropologia, botânica, economia e filosofia dos territórios para evitar de se pensar na lógica do capital, em que o local está subordinado ao global (ESCOBAR, 2005).

O território é um espaço complexo, múltiplo e heterogêneo, distinto da lógica hegemônica universalista e reducionista (HAESBAERT, 1994). A “des-territorialização” dos espaços tradicionais, ou seja, a incorporação e ação de agentes exógenos às características intrínsecas ao território é um fenômeno também observado por Zambrano (2001) quando discute a noção de soberania da ação sobre o espaço, que desloca a propriedade da terra como pertencimento e a torna parte de uma estrutura reprodutora do sistema hegemônico vigente.

Nota-se que os pilares do PTC direcionados a atuação participativa dos agentes territoriais, e não a políticas *top-down*, é um avanço de estratégia, porém os mecanismos de avaliação continuam os mesmos e há indícios de que as arenas locais sirvam para legitimar ações já preestabelecidas pela macroestrutura do programa (DRUCIAKI, 2016). Essa característica é coerente com os pressupostos teóricos do desenvolvimento territorial ao envolver os seus agentes como sujeitos de ação dos seus próprios espaços, ou seja, criando, recriando e reproduzindo a estrutura por eles formada e a eles imposta (GIDDENS, 2000).

A teoria da estruturação de Giddens (2000), é uma tentativa de entender a sociedade a partir de uma visão dualística da estrutura sobre a ação do homem, e também da agência na determinação das estruturas. Para Giddens o principal elemento da análise é o agente. O agente é o indivíduo que exerce ação intencional ou não e que atua individualmente e em grupo. O autor ainda traz a ideia do monitoramento reflexivo como uma atividade crônica à ação dos agentes. Esse entendimento, produto do monitoramento reflexivo, pressupõe um certo entendimento das ações humanas na atividade.

A atividade da agência, por sua vez, é a reprodução na *durée* da vida cotidiana das motivações da ação. Ao passo que os agentes, por diversos motivos, exercem determinada ação, estão contribuindo para tal processo se repetir. Novamente, em paralelo ao PTC hora analisado, e também ao processo de desenvolvimento territorial brasileiro, as ações desempenhadas nos últimos anos pelos atores sociais, políticos e institucionais parece

estar cada vez mais imbricado em uma agência sem ruptura, retroalimentando e reforçando cada vez mais a situação de agência do território subordinado a entes superiores e à decisões hegemônicas reducionistas.

Para Baltazar (2016) “a estrutura só existe mediante as atividades dos agentes sociais e é ela que molda e confere forma à vida social.” Pois estruturas, segundo Giddens (2000) não existem isoladas da relação espaço/tempo, manifestam-se dentro dos sistemas sociais.

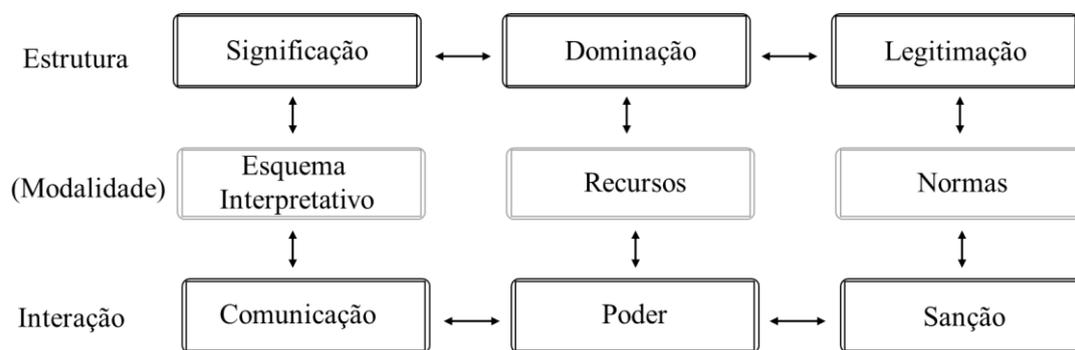
Este dualismo baseia-se na concepção de que as propriedades estruturais são o meio e o produto final das ações práticas que constituem estas mesmas estruturas. Transportando parte da análise inicial de Giddens para o debate do PTC, percebe-se que a estrutura formada por agentes territoriais se retroalimenta das ações que estes mesmos têm, de forma racional ou irracional sobre o sistema. Indo além, percebe-se que a estrutura que domina o sistema local de gestão territorial faz parte de um ambiente macro, pautado em decisões políticas em que os agentes das ações são distintos, dotados de poder que influenciam toda a estrutura federativa, estadual, regional e local. Uma espécie de conduta que age com interesses e intenções definidas (GIDDENS, 2000).

A aplicabilidade da teoria da estruturação de Giddens pode ser vislumbrada em um trecho do documento norteador do PTC, em que:

A estratégia busca promover a articulação e a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios, capacidades sociais de auto-gestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores(as) familiares e dos(as) trabalhadores(as) rurais protagonizem as iniciativas (Brasil, 2008b) Grifo nosso.

A gestão do PTC foi criada para ser participativa em que os agentes realizam a ação para alcançar o desenvolvimento, além da necessidade da auto-gestão social dos processos. Isto está ligado ao conceito de auto-relação de Giddens, em que há uma integração no sentido de reciprocidade de práticas entre os atores ou coletividade. Para Giddens os atores são capazes de monitorar suas próprias atividades e também de outros, conforme evidencia-se na figura 1.

Figura 1 – Dualidade da estrutura de Giddens



Fonte: Giddens (2003) p. 34.

O quadro da dualidade da estrutura de Giddens retrata que os atores são capazes de monitorar ações próprias e da coletividade a partir de um fluxo entre estrutura, modalidade e interação. As modalidades de estruturação são mobilizadas pelos atores e sua interação com a comunicação, poder e sanção ocorre via modalidades, de esquemas, recursos ou normas.

Qualquer ação social pode se encaixar em algum momento dessa “encruzilhada” teórica de Giddens, inclusive a gestão “social” do PTC, que conforme visualizado na Figura 2 é gerido por uma ação social que reproduz sua estrutura. Nota-se ainda certa inversão da escrita e da prática do PTC, pois o mesmo é desenhado e organizado por colegiados territoriais para dar coesão social, contudo é gerida por atores da estrutura nacional e estadual. Até que ponto o PTC é libertador e ferramenta de melhoria de condições de vida para os indivíduos dos territórios, ou apenas palco para legitimação de ações já pré-estabelecidas?

Figura 2 – Gestão social do PTC.





Fonte: BRASIL, 2008.

O governo federal é o grande responsável pela gestão do programa territórios da cidadania, conglomerando no Comitê Gestor Nacional 16 ministérios, 5 secretarias e a casa civil. Cada órgão representado por pelo menos 3 atores, nomeados diretamente pelo gabinete do executivo federal. Nesta gestão desdobram-se o comitê de articulação estadual, que também é organizado pelo comitê nacional, mas é composto por membros da administração estadual. Por fim, subordinado aos demais, está o colegiado territorial, composto por entidades municipais e representatividades de classe.

Em análise conjunta à estruturação, percebe-se que os atores responsáveis pela gestão dos territórios não são atores intrínsecos ao próprio território, muito menos possuem conhecimento do contexto ao entorno dos territórios. Como evidenciado por Druciaki (2016) o colegiado territorial acaba por ser arena de legitimação e reprodução das ações da macroestrutura já posta. Esse pensamento está de acordo com o encontrado em Pacheco, Neto e Silva (2015), que realizaram um estudo empírico sobre o território da cidadania do Meio-Oeste do Contestado sobre a gestão social.

Os autores encontraram que existe, portanto, um descompasso entre os objetivos enunciados pela política pública e a população a quem ele se destina, tendo em vista a forma como ele se articula na prática estabelecendo pouca interface com a comunidade em suas diversas dimensões. Dessa forma, verifica-se que o programa não encontrou legitimidade no território como uma ação integrada e participativa entre os atores envolvidos nela, configurando-se, portanto, como uma política de orientação top down que, conseqüentemente, não conseguiu concatenar os seus esforços com os da comunidade à qual se destina. Pacheco, Neto e Silva (p. 118, 2015).

O território também é cenário do contexto, em que envolvem interações sobre reprodução das ações sociais, criando ou recriando estruturas para manutenção da vida social. A ideia do contexto no desenvolvimento territorial é sobremaneira importante, ao reconhecer que se deve considerar a compreensão dos contextos através da identificação das características socioeconômicas e territoriais. Conforme (MANKEN, 2008, p.151) “Os contextos apresentam uma certa regularidade que, de acordo com as regras e os recursos sociais locais, terminam por estruturar a vida social dos territórios”. Neste sentido, negligenciar os contextos históricos, socioeconômicos, culturais, naturais é menosprezar a própria formação do território como objeto de análise, bem como os agentes que estão envolvidos no processo.

Assim o sujeito do desenvolvimento territorial é o agente e protagonista da ação que molda a estrutura, pois:

O importante é que os pesquisadores construam o que Touraine define como sistema de ação ou sistema de atores, pois por meio do estudo dos atores poderá definir cada situação, reconstruir o sistema de ação no interior de cada ação, sendo sua maior vantagem o próprio conhecimento, criar uma projeção da própria ação a partir da análise de cada contexto social construído historicamente. Na verdade, buscar-se-á promover a possibilidades dos homens fazerem sua própria história (MIGUEZ, RAMOS, SANTOS, 2012, p13).

Porém, nem sempre o contexto é respeitado pela estrutura dominante, muito menos deixa espaço para que se crie de dentro pra fora ações reflexivas que busquem romper com as dinâmicas hegemônicas. O PTC não da conta da territorialidade dos territórios que criou ou re-territorializou, seu objetivo decretal diz levar em consideração a coesão territorial e questões histórico culturais, porém vê-se em sua gestão uma estrutura hegemônica que não inclui todos, nem tudo o que é pertencente ao território. Neste caso a estrutura sobrepõe a agência dos atores locais. Os vários territórios demandam várias epistemes e também respeito às suas características e seus valores, para que não se territorialize recursos a mando da estrutura política hegemônica.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento territorial vem se tornando cada vez mais objeto de estudo dentro da academia devido a sua importância e aplicabilidade local de entender as interfaces do desenvolvimento levando em consideração todas às suas características e

assim amplificando o potencial de desenvolvimento de uma região. Mesmo assim, ainda é um campo a ser explorado, principalmente em países como Brasil que possui uma área territorial bastante grande, colonizada de forma desigual e desproporcional, fazendo com que o país herdasse problemas territoriais severos postos a ser tratados.

Neste sentido o PTC, como política pública do Governo Federal tenta atenuar as disparidades sociais e econômicas em municípios e territórios brasileiros por meio de repasses de verbas destinadas à ações específicas elegíveis e priorizadas em colegiados territoriais de participação democrática. Neste sentido, este trabalho buscou ampliar a discussão teórica do desenvolvimento territorial utilizando-se do Programa Territórios da Cidadania como objeto de problematização utilizando de forma subjacente a teoria da estruturação de Giddens para lançar luz na operacionalização da gestão social do PTC.

Ressalta-se que os objetivos do programa estão relacionados a ampliação de acesso aos municípios, inclusão de povos tradicionais, quilombolas, indígenas e também às mulheres. Porém, a inclusão social participativa nem sempre ocorre da maneira que se espera, pois os atores locais que deveriam participar do processo de desenvolvimento, não o fazem, e o que ocorre são encontros destes apenas para legitimar ações já refletidas por outros atores. As ações dos atores políticos interagem e se retroalimentam formando o que Giddens chama de dualismo estrutura/agência.

Verificou-se que os pressupostos utilizados pelo PTC para eleger os municípios aptos a participar do programa são contraditórios no sentido de utilizar índices de IDH, emprego e renda para designar quais são os municípios eletivos. Como se utilizar de indicadores homogeneizadores para se medir e utilizar em territórios que são, como já discutidos no texto, heterogêneos, carregados de características marcantes e distintas que formam identidade e contextos únicos. O programa também diz utilizar-se da organização social, item que nem mesmo é explicado como se utiliza. As ações sociais desenvolvidas pelos atores territoriais nem sempre são resultado de maior organização social, e sim produto de ações deliberadas por agentes de esferas superiores como governo Federal e Estadual a partir da estrutura estatal.

Para se pensar em desenvolvimento territorial é necessário reinventar o pensamento de acordo com a lógica tradicional do local, preservando suas características sociais, culturais, naturais e econômicas. O desafio que se mostra é o de realizar um planejamento de forma sistêmica que abarque todas as heterogeneidades territoriais

brasileiras a fim de respeitar seus atores e promover melhoria na qualidade de vida de acordo com os anseios exclusivos de cada território.

## REFERÊNCIAS

BALTAZAR, M. S. **Anthony Giddens e a teoria da estruturação**. Desenvolvimento e Sociedade, nº1, 2016.

BOISIER, S. **Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial**. Chile: CEPAL, 1999.

BOISIER, S. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. Curso internacional Ciudad Futura II, Rosário. 2004.

BRASIL, Decreto de 25 de fevereiro de 2008. **Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências**. Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/2/2008, Página 1. Brasília, 2008.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília: MDA, 2008b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Brasília, DF: MDA. Série Documentos nº 3, 2005.

BUTTO, A.; BEMERGUY, E. A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional. *In: Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil / organizadores: Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, Maria de Nazareth Baudel Wanderley, Paulo André Niederle*. – Recife: Editora UFPE, 2014.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo: Global, 1985.

DRUCIAKI, F. P. Desenvolvimento territorial: A associação do centro do Paraná – AMOCENTRO. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio PGDRA (**Dissertação de mestrado**). Toledo: Unioeste, 2016.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? *In: LADER, E. (org). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Colección Sur Sur, CLACSO, 2005.

GIDDENS, A. **O mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo por nós**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

GIDDENS, A. **Dualidade da estrutura: agência e estrutura**. Oeiras: Celta, 2000.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martin Fontes, 2003.

HAESBAERT, R. LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. Etc. Espaço, tempo e crítica. Nº 2, Vol. 1. 2007.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização e as “regiões-rede”**. Anais do V Congresso Brasileiro de Geografia. Curitiba: AGB, pp. 206-214. 1994.

FURTADO, C. **O Mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

MIGUEZ, S. F.; RAMOS, A. N. . Território, territorialização e desenvolvimento rural: movimentos sociais e a construção da cidadania na Amazônia. *In: II Seminário Internacional Novas Territorialidades e Desenvolvimento Sustentável*, 2012, Recife: Editora Universitária UFPE, 2012.

MONKEN, M. Contexto, território e o processo de territorialização de informações: Desenvolvendo estratégias pedagógicas para a educação profissional em vigilância em saúde. *In: Christovam Barcellos. (Org.). A geografia e o contexto dos problemas de saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco, 2008, v. 6, p. 141-163.

PACHECO, A. S. V.; NETO, L. M.; SILVA, K. V. **Gestão social nos territórios da cidadania**: um estudo de caso no território do Meio Oeste do Contestado. *Revista Ciências da Administração*, V. 17, 2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SAQUET, M. A. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. *Geosul*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p 55 0,076, jan./jun. 2007.

SANTOS, M. **A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ZAMBRANO, C. 2001. Territorios plurales, cambio sociopolítico y gobernabilidad cultural. *Boletim Goiano de Geografia* 21(1): 9-49. jan.-jul.

WALLERSTEIN, I. *The modern world-system: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press, 1976, pp. 229-233.