

Programa territórios da cidadania: a experiência do Bico do Papagaio

Jozafá Ribeiro Maciel¹

Resumo. O presente estudo busca identificar e analisar as relações entre o Programa Territórios da Cidadania e o desenvolvimento da Região do Bico do Papagaio. Além dos precedentes históricos, avalia a estratégia de implantação e os efeitos socioeconômicas do Programa. A pesquisa indica que um conjunto de fatos históricos contribuiu decisivamente para a constituição do tecido social, político e institucional, que corroborou para que na Região do Bico do Papagaio fosse criado o Território de Identidade Rural, elevado mais tarde à categoria de Território da Cidadania. Além de discorrer sobre a estratégia de universalização dos programas básicos de cidadania e da inclusão produtiva das populações pobres vulneráveis, apresenta um balanço dos recursos disponibilizados e aplicados na região. Com olhar crítico, faz uma análise sobre a participação social e a integração entre governo federal, estado e municípios com vistas à constituição de um espaço de discussão, planejamento e execução das ações para o desenvolvimento local. Avalia que houve uma significativa melhora na maioria dos municípios do Território, concluindo que o Programa foi bem-sucedido quanto ao seu objetivo de universalizar os programas básicos de cidadania, embora tenha deixado a desejar quanto à integração entre a sociedade e os entes federativos, o que amenizou os seus efeitos socioeconômicos.

Palavras Chaves: Território, Bico do Papagaio, Participação Social, Políticas Públicas, Desenvolvimento Sustentável.

Resumen. Programa territorios de la ciudadanía: la experiencia del Bico del Papagaio. Este estudio busca identificar y analizar las relaciones entre el Territorios Programa de Ciudadanía y el desarrollo de la región del *Bico do Papagaio*. Además de los precedentes históricos y las condiciones socioeconómicas de la región, se evalúa la estrategia de aplicación y los efectos socioeconómicos del programa. Las investigaciones indican que un conjunto de hechos históricos contribuyó decisivamente a la creación del tejido social, político e institucional, lo que corrobora que en la región del *Bico do Papagaio* se creó el Territorio de la identidad rural, más tarde elevado a la categoría de Territorio de la ciudadanía. Además de discurrir acerca de la estrategia universal de los programas básicos de ciudadanía y la inclusión productiva de las poblaciones pobres y vulnerables, da una visión general de los recursos disponibilizados e invertidos en la región. Con una mirada crítica, hace un análisis de la participación social y la integración entre las autoridades federales, estatales y municipios con el fin de construir un espacio de discusión, planificación y ejecución de acciones para el desarrollo local. El trabajo apunta que hubo una mejora significativa en la mayoría de los municipios del territorio con respecto a los indicadores económicos y de desigualdad, concluyendo que el programa ha cumplido los objetivos establecidos como la universalización de los programas básicos de ciudadanía, pero deja que desear en la integración de la sociedad y las entidades federales, lo que amenizó sus efectos socioeconómicos.

Palabras clave: Territorio, Pico del Loro, Participación Social, Políticas Públicas, Desarrollo Sostenible.

¹ Engenheiro Agrônomo e especialista em Extensão Rural e Agricultura Familiar pela UNITINS e Mestre em Estado e Políticas Públicas pela FLACSO, jozafamaci@hotmai.com.

1 Introdução

Em 2008 o Governo Federal lançou o Programa Territórios da Cidadania (PTC), concebendo o desenvolvimento com base em regiões com identidade comum. O objetivo do Programa é promover o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. A participação da sociedade civil organizada e a integração de ações entre as diferentes esferas de governo são vistas como fundamentais para a efetivação dessa estratégia.

Um dos territórios demarcados pelo Programa foi o Bico do Papagaio. Um conjunto importante de fatos históricos contribuiu para a constituição de um tecido social, político e institucional que corroborou decisivamente para que ali fosse criado, em 2003, o Território de Identidade Rural. Por força das mesmas circunstâncias históricas, em 2008, ele foi elevado à categoria de Território da Cidadania, quando ali foi implantado o Território da Cidadania do Bico do Papagaio (TCBP), com a pretensão de promover o desenvolvimento sustentável, por meio da universalização dos programas básicos de cidadania e da integração de ações entre governo federal, estado e municípios, e acelerar a redução da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia.

O objetivo deste artigo foi identificar e analisar as relações entre o PTC e o desenvolvimento do Território do Bico do Papagaio. Além dos efeitos socioeconômicos, buscou-se avaliar a estratégia de implantação, com vistas à promoção do desenvolvimento local. A hipótese foi que o Programa cumpriu seu objetivo de universalizar os programas básicos de cidadania, mas deixou a desejar quanto à integração entre a sociedade e os entes federativos, amenizando efeitos socioeconômicos.

As técnicas utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, com leitura de livros e artigos sobre políticas públicas de promoção do desenvolvimento local, e a pesquisa documental, com dados do PTC e da Região do Bico do Papagaio. Para atingir o objetivo proposto foi feito também um levantamento qualitativo, com vistas a avaliar o grau de integração entre a sociedade e os entes federativos, previsto pelo Programa.

Além desta breve introdução e das considerações finais, o texto foi organizado em três seções. A primeira seção foi destinada à análise do PTC, com ênfase no Território do Bico do Papagaio. A segunda foi destinada à análise do alcance do PTC quanto ao seu objetivo de universalizar os programas básicos de cidadania e a integração entre a sociedade e os entes federativos, contemplando um balanço dos recursos disponibilizados e aplicados pelo Programa na região. A terceira seção foi destinada à avaliação do impacto do Programa sobre os indicadores socioeconômicos dos Municípios do Bico do Papagaio.

2 Território da cidadania do bico do papagaio: precedentes históricos e objetivos

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo arranjo institucional nas esferas federal, estadual e municipal que foi a introdução de novos instrumentos de gestão social de políticas públicas por meio dos conselhos gestores. Fruto da intensa mobilização social, “os conselhos gestores se tornaram espaços de formulação, gestão, controle e avaliação de políticas públicas e de concertação dos interesses de diferentes setores”, de tal sorte que a sua implantação resultou numa nova experiência de gestão para os governos e para a sociedade civil organizada, “um espaço privilegiado de exercício da cidadania e da democracia, do mesmo modo que tem sido utilizado como espaço de legitimação e de redefinição dos mecanismos de dominação de elites locais através de processos de participação seletiva” (SILVA; TAKAGIE; SANTOS, 2010, p. 181).

A partir da Constituição de 1988, houve também um aumento na criação de novos municípios, que contribuiu para a descentralização do poder administrativo no Brasil. Não se pode afirmar, no entanto, que essa mudança por si tenha corroborado para potencializar a promoção do desenvolvimento. Na verdade, como lembram Silva, Takagie e Santos (2010), a gestão administrativa continuou nas mãos dos gestores públicos e com baixa participação social, de tal sorte que os recursos continuaram sendo aplicados sem a devida articulação e integração de maneira a potencializá-los no cumprimento das metas.

Em face disso, o Governo Federal, especialmente a partir de 2003, apostou numa outra forma de gestão dos recursos públicos, sobretudo daqueles destinados à redução das desigualdades sociais e regionais. Em se tratando do desenvolvimento de regiões que predominam características da ruralidade brasileira e forte presença da agricultura familiar, o caminho adotado foi promover o desenvolvimento territorial com controle social dos recursos, por meio dos colegiados compostos por agentes públicos e sociais.

A temática do desenvolvimento territorial com controle social ganhou força no Brasil a partir de 2003, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a implantação dos Territórios de Identidade Rural, do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Esse processo foi ampliado pelo Governo Federal a partir de 2008, quando foi criado e lançado o PTC, que, sob a coordenação da Casa Civil e com a participação de 19 ministérios e autarquias, demarcou 120 Territórios em todos os estados e no Distrito Federal (BRASIL, 2009).

Em lugar do município, o PTC concebe o desenvolvimento com base em regiões com determinados traços de identidade comum. No geral, essas regiões possuem características semelhantes e da ruralidade brasileira, com baixos índices de desenvolvimento econômico, social e humano, alta concentração de agricultores familiares, baixo nível de investimento governamental e poucos equipamentos públicos. Além do elevado grau de isolamento, elas

também são formadas por municípios de pequeno porte, que geralmente dependem de repasses do Fundo de Participação dos Municípios para sobreviverem financeiramente. Visa integrar ações de governo para mudar a realidade.

No Estado do Tocantins, os Territórios de Identidade Rural demarcados foram o Bico do Papagaio, com 12 municípios, e a APA Cantão, com oito municípios. No que diz respeito ao estado, municípios e organizações da sociedade civil, esses dois territórios já contavam com avançado processo de integração. Como se trata de uma área de proteção ambiental, no Território da APA Cantão as políticas e pautas convergiam para a questão ambiental, tanto por parte dos governos como dos movimentos sociais. No Bico do Papagaio, por seu turno, já existia uma associação dos 12 municípios e uma coordenação sindical, que organizava e coordenava as lutas e as pautas de reivindicação junto aos governos.

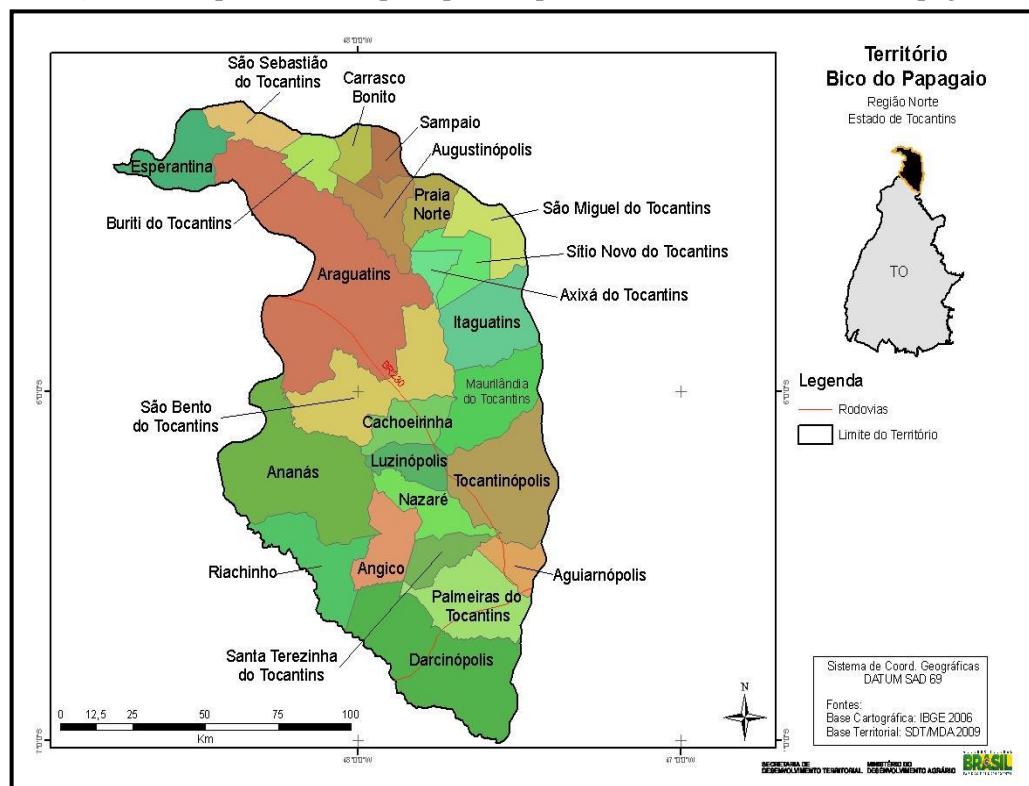
A Região do Bico do Papagaio, desde a sua ocupação ainda nas décadas de 1950 e 1960, sempre teve forte participação social, e na grande maioria das vezes conflituosa entre agricultores familiares (posseiros, arrendatários, parceiros, pequenos proprietários, extrativistas, sindicalistas entre outros) e grandes e médios produtores, grileiros e agentes públicos. Para Rodrigues (2014) e Mattos (2004), dessa relação conflituosa formou-se um tecido de lideranças rurais, sindicalistas, agentes de pastorais, Organizações não Governamentais e associações de produtores e extrativistas, de sorte que ao longo de mais de 60 anos de história, constituíram-se e estabeleceram-se aspectos organizacionais que diferenciam a Região do Bico do Papagaio dos demais Territórios da Cidadania do Tocantins.

Rodrigues (2014) e Mattos (2004) relatam a importância da Guerrilha do Araguaia na formação do tecido social, bem como para a luta e resistência por parte de posseiros, arrendatários, parceiros, pequenos proprietários, extrativistas, sindicalistas entre outros, pela posse da terra e regularização fundiária, desde a segunda metade do século XX. A partir da chegada da Comissão Pastoral de Terra (CPT) à região, iniciou-se um processo de organização e coordenação das lutas. Segundo Rodrigues (2014), por decorrência disso, na década de 1980 os pequenos agricultores criaram vários Sindicatos de Trabalhadores Rurais, a exemplo daqueles de Itaguatins, São Sebastião, Axixá, entre outros, tendo como bandeiras principais a luta pela posse da terra, pela regularização fundiária e pela reforma agrária.

O desdobramento dessa luta foi realmente promissor. De acordo com Rodrigues (2014), ainda na segunda metade da década de 1980, o Governo Federal, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), iniciou um processo de desapropriação de latifúndios improdutivos e assentamento de famílias de agricultores sem terras, ou que foram expulsos de suas áreas por pistoleiros a mando de fazendeiros. A partir da segunda metade da década de 1990, acrescenta, com as organizações dos agricultores familiares já consolidadas e muitas famílias assentadas, o movimento sindical passou a pleitear políticas públicas para o

fortalecimento da agricultura familiar, tendo no crédito rural a principal bandeira. Para o autor, os primeiros financiamentos para os assentados foram feitos por meio do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária e para os pequenos agricultores proprietários de terra, por intermédio do Fundo Constitucional do Norte.

Figura 1- Mapa dos municípios que compõem o Território do Bico do Papagaio



Fonte: SIT/MDA.

Nessa trajetória de lutas e conquistas, o movimento sindical foi organizando sua pauta de reivindicação e pressionando o Governo Federal para a implementação de um programa que não se limitasse ao financiamento da produção. Assim, em 28 de julho de 1996, por meio do Decreto 1.946, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), um importante instrumento de promoção do desenvolvimento local, uma vez que financia a produção da agricultura familiar, mas também infraestrutura e serviços municipais, além de capacitação e pesquisa. Como destaca Rodrigues (2014), desde então, o PRONAF tem se firmado como a principal política pública para apoiar os agricultores familiares.

Esse conjunto de fatos históricos, que contribuiu decisivamente para a constituição do tecido social, político e institucional da Região do Bico do Papagaio, via-de-regra, corroborou para que ali, em 2003, fosse criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário o primeiro Território de Identidade Rural, congregando 12 municípios. Posteriormente, mais precisamente em 2008, ele foi elevado à categoria de Território da Cidadania do Bico do Papagaio, agregando outros 13 municípios, totalizando 25, conforme ilustra a *Figura 1*.

3 Análise das Estratégias de implantação do PTC do bico do papagaio

A implantação do PTC tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico, por meio da busca de universalização dos programas básicos de cidadania e da inclusão produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis do Território, consubstanciando-se em uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável, voltada para as regiões do país que mais precisam, especialmente do meio rural. A participação da sociedade civil organizada e a integração de ações entre as diferentes esferas de governo seriam fundamentais para a efetivação dessa estratégia (BRASIL, 2009).

3.1 Da universalização dos programas básicos de cidadania e da inclusão produtiva das populações pobres e vulneráveis

Sem dúvida, a busca de universalização dos programas básicos de cidadania e de inclusão produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis do TCBP seria imprescindível para o propósito de promover e acelerar a superação da pobreza e as desigualdades sociais. Mas, pode-se afirmar que o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, por meio da ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania e de inclusão produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis do TCBP foi alcançado? A resposta a esta pergunta depende de uma análise das políticas públicas implementadas na Região e dos recursos aplicados, a começar pelas Transferências Constitucionais Obrigatórias (TCO).

Os recursos arrecadados pelo governo por meio de tributos têm como base legal o Art. 145 da Constituição Federal de 1988, o Art. 3º da Lei 5.172 de 1966 e o artigo 5º do Código Tributário Nacional. Cada ente federado é responsável pela cobrança dos impostos, taxas e contribuições de acordo com sua competência jurisdicional. Apesar de a arrecadação ocorrer nos Estados e Municípios, ela se concentra com a União, que é responsável pelas TCO para os Estados e para o Distrito Federal, por meio do Fundo de Participação do Estado (FPE), e para os Municípios, por meio do Fundo de Participação do Município (FPM).

Tabela 1 - TCO da União para Estados e Municípios - Brasil, Tocantins e TCBP 2008-2015

Ano	Brasil	Tocantins	TCBP
2008	83.541.921.077,00	2.111.118.111,72	135.131.902,90
2009	148.751.000.000,00	2.242.522.716,72	134.339.540,72
2010	94.373.911.973,72	2.036.132.475,43	143.366.004,00
2011	110.426.000.000,00	2.718.810.763,81	177.985.355,20
2012	116.154.000.000,00	2.799.193.428,69	186.540.661,00
2013	115.468.000.000,00	2.993.196.543,73	204.535.220,32
2014	134.720.000.000,00	3.258.011.760,83	225.991.177,38
2015	130.469.000.000,00	3.399.768.862,81	244.758.858,70
Variação % 2008-2015	56,17	61,04	81,13

Fonte: Adaptado de Brasil – Tesouro Nacional (2016).

Neste sentido, a evolução das TCO no período de 2008 a 2015 foi positiva nos três níveis estudados (Brasil, Tocantins e TCBP). Não obstante, elas foram mais generosas com o TCBP. Como pode ser visto na *Tabela 1*, enquanto as TCO para outros estados e para o Tocantins evoluíram 56,17% e 61,04%, respectivamente, para o TCBP a variação no período superou a marca dos 81%. Indiscutivelmente, essa evolução positiva no volume de TCO para o TCBP deve ter colaborado para melhorar os indicadores sociais da região.

Na perspectiva da universalização dos programas básicos de cidadania, deve-se considerar também o Programa Bolsa Família (PBF), que foi criado em 2003 como um dos componentes da chamada rede de proteção social, com o objetivo de beneficiar as regiões e as pessoas mais pobres. Esperava-se com ele não só melhorar a estrutura distributiva, mas especialmente reduzir a população de pobres e extremamente pobres do país (BRASIL, 2004). Paiva, Falcão e Bartholo (2013), ao analisarem os recursos investidos pelo governo federal por meio desse Programa, além da melhoria da qualidade de vida e da superação da pobreza extrema de famílias participantes, apontam também os avanços nas relações interfederativas, bem como na eficácia do sistema de controle das políticas sociais no Brasil, a partir da inserção no Cadastro Único (CadÚnico) e no Sistema de Acompanhamento de Condicionais (SICON).

Tabela 2 -Número de famílias beneficiadas pelo PBF –TCBP - 2008-2013

Ano	Brasil	Tocantins	TCBP
2008	10.557.996	103.582	19.714
2009	12.370.915	122.609	24.666
2010	12.778.220	128.432	26.229
2011	13.352.306	131.714	26.674
2012	13.902.155	139.690	28.003
2013	13.841.665	137.164	34.065
Variação % 2008-2013	31,1	32,4	72,8

Fonte: Adaptado de Brasil/MDS (2015) e SEPLAN/TO (2015).

No TCBP é nítido o esforço do Governo Federal no sentido de promover e acelerar a superação da pobreza e as desigualdades sociais por meio da difusão do PBF. Tanto é verdade que os dados da *Tabela 2* permitem observar que houve uma variação positiva do número de famílias beneficiadas no período 2008–2013, da ordem de 73%, bem superior aos índices estadual e federal, cujas variações foram de 31% e 32%, respectivamente. Mesmo que nem toda a população potencial do TCBP tenha sido beneficiada, esses dados corroboraram com o propósito da busca de superação da pobreza e das desigualdades, além de dinamizar a economia local, visto que injeta cerca de R\$ 70 milhões ao ano na região.

Na perspectiva da universalização dos programas básicos de cidadania, devem-se considerar também projetos e ações voltados para a educação e saúde e para as questões de gênero, raça e etnia. Sem sombra de dúvida, iniciativas com estes vieses colaboram com o

empoderamento e com a consequente melhoria dos extratos sociais mais vulneráveis. Um olhar para as Matrizes de Ações e para os Planos de Execução do TCBP no período 2009-2015 permitem observar os investimentos do Governo Federal nestas áreas no TCBP, da ordem de R\$ 94 milhões, como mostram os dados do *Quadro 1*.

Quadro 1 - Investimentos do governo federal - TCBP 2009-2015

Foco das ações	Ações	Valor Executado
Educação	Apoio à Formação Profissional Pronatec Campo	3.457.600,00
	Construção e ampliação de Escolas no Campo	4.831.154,20
	Laboratórios de Informática p/Escolas no Campo	7.263.388,00
	Programa Mais Educação Campo	5.862.667,79
	Ampliação e Manutenção de Conexão à Internet	42.098,20
	ProInfância	36.938.061,90
	PROINFO-Projetores entregues execução direta FNDE. Cumulativo 2011-2014. Escolas estaduais	140.310,00
	PROINFO - Projetores adquiridos por meio do PAR com recursos do FNDE. Cumulativo 06/2012-07/2014. Escolas Municipais	352.225,00
	Caminho da Escola. Cumulativo 2008-2015	14.333.650,00
	Quadras poliesportivas. Cumulativa 2011-2014	12.721.367,60
	Brasil Carinhoso. Cumulativo 2012 - 2014	1.409.724,00
Saúde	Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde	1.532.754,36
	Piso de Atenção Básica Fixo	4.495.214,50
	Vacinas para Prevenção e Controle de Doenças	49.406,84
Gênero, raça e etnia	Aquisição de Unidades Móveis de Acolhimento às Mulheres do Campo e da Floresta	247.500,00
	Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais	96.106,03
Total		93.773.228,42

Fonte: Adaptado de Brasil - Matriz de Ações e Plano de Execução (2009 –2015).

Para além da ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania, a promoção do desenvolvimento requer a inclusão produtiva das populações pobres e dos extratos sociais mais vulneráveis do meio rural, tais como quilombolas, indígenas e populações tradicionais. Sem dúvida, o passo inicial para esta inclusão é a questão da terra. Como abordado na primeira seção, o TCBP se insere num contexto de luta pela terra, envolvendo agricultores familiares (posseiros, arrendatários, parceiros, pequenos proprietários, extrativistas, sindicalistas, entre outros) e grandes e médios produtores, grileiros e agentes públicos. A solução dessa problemática por meio de uma política de reforma agrária, porquanto, seria de fundamental importância para a região.

Deste ponto de vista, como fora abordado na primeira seção, em meados da década de 1980 teve início na Região do Bico do Papagaio um processo de desapropriação de latifúndios improdutivos, com a promoção de assentamentos de famílias de agricultores sem terras, processo este que se seguiu na década de 1990, como resultado da organização e da luta desses

trabalhadores. De lá para cá, pelo menos mais 1.500 famílias conquistaram o direito à propriedade de terra na região, totalizando 6.181 famílias assentadas, como mostra a *Tabela 3*.

Tabela 3 -Política de Reforma Agrária TCBP 2000–2015 – Dados acumulados

Variável	2000	2005	2010	2015
Nº de Famílias Assentadas - Reforma Agrária	4.699	5.390	5.948	6.181
Número de Projetos - Reforma Agrária	75	93	106	109
Área Reformada (em hectares)	173.515	203.954	243.299	252.769

Fonte: INCRA - Relatórios SIPRA (2016).

Obviamente, uma política de assentamento para efeito de reforma agrária não seria eficiente, se não viesse acompanhada de ações de apoio à permanência da população no campo, especialmente dos agricultores familiares. Inserem-se neste contexto, políticas de crédito, de assistência técnica e de garantia de preço. Nesta perspectiva, um olhar para as Matrizes de Ações e para os Planos de Execução do TCBP no período 2009-2015 permitem observar os investimentos do Governo Federal nestas áreas no TCBP, da ordem de R\$ 572 milhões, como mostram os dados do *Quadro 2*. Foram investidos valores importantes em infraestrutura, equipamentos, maquinários, fortalecimento de cadeias produtivas e no financiamento e comercialização de produtos da agricultura familiar, habitação e educação.

Quadro 2 - Investimentos do Governo Federal - TCBP 2009–2015

Foco das ações	Ações	Valor executado
Desenvolvimento Agrário	Habitação Rural	6.030.000,00
	Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais	376.173,00
	Aquisição de Máquinas e Equipamentos	15.115.161,50
	Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos Fundo de Terras	771.033,15
	Fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Socio-Produtivas da Agricultura Familiar	73.846,00
	Serviços de recuperação de estradas vicinais	200.000,00
	Apoio ao desenvolvimento da cadeia produtiva do pescado e da mandioca	600.000,00
	Aquisição de caminhão, veículos, equipamentos, trator e implementos agrícolas	830.673,00
	Crédito Fundiário - Município*	13.553.310,48
	Programa de Financiamento da Agricultura Familiar**	179.972.229,45
	Demais Linhas de Crédito Rural (Custeio e Investimento)**	347.671.578,07
Desenvolvimento Social	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - Plano Brasil sem Miséria ***	7.032.789,33
	Programa de apoio ao artesanato em Jatobá e Babaçu	112.000,00
Total		572.338.793,98

* Nota: dados de 2013 e 2014; ** dados de 2013 e 2015 - CONAB e RURALTINS (dados de 2011 e 2014); *** dados de 2011 a 2015. Fonte: Adaptado de Brasil - Matriz de Ações e Plano de Execução (2009 –2015).

Para além desses investimentos públicos federais, o governo do estado disponibiliza um conjunto de técnicos para o atendimento dos agricultores familiares. Dados do portal do Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins (RURALTINS, 2015) indicam que 89 técnicos estão à disposição dos agricultores familiares no TCPP. Na região existe um contingente adicional de técnicos de empresas privadas, autônomos e das prefeituras que também atendem os agricultores do TCBP. Neste sentido, dados do MDA (2015) indicam que há 177 técnicos extensionistas na região, o que equivale a 56,94 famílias por técnico, dentro, portanto, dos parâmetros preconizados pelos Princípios da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), que no caso da Região Norte de Tocantins é de no máximo 80 famílias por técnico.

Tabela 4 - Dados demográficos TCBP, Tocantins e Brasil 2000–2015 – (mil hab.)

Período	TCBP			TOCANTINS			BRASIL			Total
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	
2000	111	63	174	860	297	1.157	137.954	31.845	169.799	
2010	130	67	196	1.090	293	1.383	160.926	29.830	190.756	
2015*	139	68	208	1.224	291	1.496	172.412	28.822	201.234	
Variação %	25,6	8,0	19,3	42,3	-2,1	29,3	25,0	-9,5	18,5	
2000 - 2015										

* Estimado pela variação do período 2000–2010. Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2000–2010).

O efeito da política de assentamento e de programas de apoio à permanência da população no campo foi visível. Os dados da *Tabela 4* mostram que a população total do TCBP cresceu 19,3%, passando de 174 mil em 2000 para 208 mil em 2015. No período, o crescimento da população total do Território foi semelhante à nacional (18,5%) e inferior ao Estado de Tocantins (29,3%). Porém, enquanto no Estado do Tocantins e no Brasil houve retração da população rural de 2,1% e 9,5%, respectivamente, no TCBP houve um acréscimo da ordem de 8%. Ou seja, enquanto o Estado do Tocantins e o Brasil apresentaram um decréscimo de sua população rural, o TCBP foi à contramão, o que demonstrando a importância de discutir o desenvolvimento com olhar para a ruralidade do território.

3.2 Da participação social e da integração entre federação, estado e municípios

Na primeira seção foi demonstrado que a temática do desenvolvimento territorial com controle social e integração de entes federativos ganhou força no Brasil a partir de 2003. Inicialmente com a implantação dos Territórios de Identidade Rural e posteriormente com o lançamento do PTC. Em lugar do município, esses Programas concebem o desenvolvimento com base em regiões com características semelhantes, geralmente com baixo índice de desenvolvimento econômico, social e humano; baixo nível de investimento governamental e poucos equipamentos públicos, além do isolamento e da dependência de repasses do Fundo de Participação dos Municípios. Nesta perspectiva, visam integrar ações para mudar a realidade.

De acordo com o PTC, a participação social e a integração de ações entre governo federal, estado e municípios seriam fundamentais para a construção da estratégia de promover o desenvolvimento socioeconômico por meio da busca de universalização dos programas básicos de cidadania e da inclusão produtiva das populações pobres do território. Esse processo se consolidaria por meio da criação e atuação do Comitê de Articulação Estadual (CAE) e do Colegiado Territorial (CT). O primeiro seria formado por integrantes dos órgãos federais que atuam no Estado com a temática do desenvolvimento rural, representantes dos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado, mais os representantes das prefeituras dos três Territórios da Cidadania existentes no Estado do Tocantins. O segundo seria formado por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada (BRASIL, 2009). Além de integrar políticas públicas com base no planejamento territorial e ampliar os mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios, o CAE e o CT cumpririam a missão de valorizar a diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações, vistas como estratégias fundamentais para o desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008).

Mais precisamente, o CAE seria composto por 17 integrantes, sendo doze representantes do Governo Federal, três do Governo Estadual e dois dos Governos Municipais. O CT seria constituído por quatro representantes do Governo Federal, quatro do Governo Estadual, oito de entidades ligadas aos movimentos sociais e dois de cada Município, sendo um do poder público e outro da sociedade civil. Enquanto o primeiro teria como atribuições apoiar a organização nos Territórios, fomentar a articulação e a integração das diversas políticas públicas e acompanhar a execução das ações do Programa, o segundo teria como missão definir o Plano de Desenvolvimento do Território, identificar necessidades, discutir alternativas, pactuar ações específicas e promover a integração de esforços, além de exercer o controle social do Programa (BRASIL, 2009).

O CAE foi constituído no primeiro semestre de 2008 e passou por mais três alterações quanto ao número de integrantes, bem como em relação à representatividade entre os três entes federados. Inicialmente, a composição foi de 17 integrantes, sendo doze representantes do Governo Federal, três do Governo Estadual e dois representantes dos Governos Municipais do Território. Depois, a composição passou a ser com 30 integrantes, sendo quinze do Governo Federal, treze do Governo Estadual e dois dos Governos Municipais. Posteriormente, passou a ser composto por 32 membros, com mais dois integrantes representando o governo federal, sendo que os demais entes federados permaneceram com a mesma composição. A partir de 2010, com a criação de mais dois Territórios da Cidadania no Estado do Tocantins, o CAE passou a ter 35 membros, tendo cada território um representante dos Governos Municipais e os demais permanecendo com a mesma composição.

No que diz respeito ao CAE, sabe-se que ele não só foi constituído efetivamente, uma vez que todos os representantes foram indicados pelas instâncias de governo competentes, como teve papel importante na implantação do PTC no Estado de Tocantins, quando, além de coordenar o processo por meio da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário no Tocantins, o Governo Federal contratou um assessor/articulador territorial, ocasião em que o Governo Estadual disponibilizou servidores da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do RURALTINS para integrarem a equipe de mobilização e implementação do Programa e os Gestores Municipais disponibilizaram servidores das Secretarias de Agricultura (ou similares) ou, em alguns casos, eles próprios integraram a equipe. Ressalta-se a percepção quanto à capacidade de decisão desses representantes da esfera pública no CT, descrita por Rodrigues (2014) como entre média alta e alta.

Tabela 5 - Avaliação da participação da esfera pública no CT – TCBP 2009–2015 (Em %)

Avaliação dos Representantes	Péssima	Ruim	Regular	Boa	Ótima
Do governo federal	11,1	4,4	31,1	40,0	13,3
Do governo estadual	26,7	17,8	35,6	17,8	2,2
Das prefeituras	22,2	24,4	22,2	22,2	8,9
Média	20,0	15,6	29,6	26,7	8,1

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa de campo (2016).

Não obstante esta participação importante dos representantes do CAE na fase de implantação do Programa, ele não cumpriu o papel de articulação ao nível estadual para que a política de desenvolvimento territorial se tornasse um instrumento e um espaço de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas nos territórios. Esta é a percepção dos representantes da sociedade civil no CT. Quando perguntado a eles se os integrantes da esfera pública apoiam a organização e a mobilização do CT, se fomentam a integração das diversas políticas públicas no território e se acompanham a execução das ações do Programa, a participação deles foi avaliada como boa ou ótima por pouco mais de 1/3 dos entrevistados em média, como ilustram os dados da *Tabela 5*. Os representantes do Governo Federal foram melhores avaliados (43,3% boa e ótima), em contraposição as representantes do Governo Estadual e dos Governos Municipais, cujas avaliações se destacaram como péssima e ruim: 44,5% e 46,60%, respectivamente.

Cabe lembrar que o Decreto 11.503, de 25 de fevereiro de 2008, que criou o PTC, apenas faz indicações, em seu Art. 7º, para que seja criado o CAE. O fato de não ser obrigatório contribui com o baixo comprometimento dos governos estaduais com o Programa. No caso do Tocantins, apesar de tê-lo criado, o governo estadual não incorporou políticas de cunho estadual para serem discutidas e deliberadas nas instâncias do CAE, tampouco do CT. Soma-se o fato que os representantes do Governo do Estado no Comitê não são diretamente relacionados com a execução do Programa nos Territórios demarcados.

No que diz respeito ao CT, observa-se que ele foi devidamente composto por 66 membros, sendo quatro representantes do governo federal, quatro representantes do governo estadual, oito representantes de entidades ligadas aos movimentos sociais com atuação estadual, regional e/ou nacional e 50 representantes dos 25 municípios que compõe o TCBP, sendo 25 representantes do poder público local e 25 da sociedade civil, cada titular com dois suplentes. Constitui-se, porquanto, num amplo espaço de discussão, planejamento e execução de ações e políticas públicas, tendo como princípios o diálogo e a construção de consensos para a promoção do desenvolvimento do Território.

Não se pode dizer, porém, que ele foi igualmente eficiente no que diz respeito à efetivação dos seus objetivos. A começar pelo elevado índice de ausências dos representantes nas reuniões. Como ilustra Rodrigues (2014, p. 73), a estimativa é que a maioria dos integrantes do CT compareceu apenas à metade das suas reuniões. A tese aqui defendida, porquanto, é que ele ficou longe de se constituir verdadeiramente com um espaço de discussão, planejamento e execução das ações para o desenvolvimento do TCBP.

Anualmente, o CT discute a Matriz de Ações, a partir do qual o Governo Federal incorpora ajustes e complementações, gerando o Plano de Execução, que é a base para o monitoramento e o controle social das ações realizadas no território, por meio do Relatório de Execução do Programa (BRASIL, 2009). Ao garantir a participação e a cooperação de todos os atores locais, a estratégia se constitui numa ferramenta fundamental para a promoção do desenvolvimento local, criando uma cultura democrática de construção, implementação e gestão de políticas públicas em benefício da cidadania (ALBUQUERQUE; ZAPATA, 2010).

Neste sentido, o desafio para o TCBP é compatibilizar as demandas locais dentro de uma única matriz com metas pré-definidas. Em geral, os representantes das prefeituras vêm para o CT com a missão de defender interesses específicos de sua municipalidade, especialmente no tocante a necessidades emergenciais, deixando em segundo plano a integração do município ao Território. Eles veem no Programa a possibilidade de resolver suas prioridades, que nem sempre são aquelas percebidas e defendidas pelos representantes da sociedade civil. Como possuem instâncias responsáveis pela condução das políticas e demandas voltadas para a temática, os representantes dos entes federados (federal e estadual) atuam de forma mais qualificada e agem como se fossem os coordenadores do Programa.

De acordo Rodrigues (2014), quando perguntado sobre os mecanismos para a tomada de decisões do CT, quase que a totalidade dos seus membros respondeu que os projetos são definidos em votação por maioria, ou seja, pelo princípio da democracia. No entanto, essa mesma maioria (aproximadamente 70% dos entrevistados) aponta como baixa a participação dos conselhos municipais nas decisões das políticas ali deliberadas. Por conta disso, as

propostas aprovadas nem sempre são aquelas de maior interesse dos gestores municipais, de tal sorte que como a implementação depende do empenho deles, às vezes são negligenciados.

Os integrantes da sociedade civil, por sua vez, não dispõem de instrumentos legais, financeiros, metodológicos, tempo de dedicação e recursos para uma efetiva participação. A organização social nos 12 municípios que formavam o Território de Identidade Rural formou lideranças com boa capacidade de intervenção e debate, mas os representantes dos demais municípios que se somaram ao TCBP em geral são menos experientes, especialmente aqueles dirigentes de associações de agricultores, que têm atuação local, mas não comprehende a conjuntura regional, tampouco que o CT é um espaço de disputas de interesses e poder. Se do ponto de vista da sua composição, pode-se afirmar que ocorreu conforme o previsto, o mesmo não pode ser dito quanto à capacidade de compreensão da política e do processo de decisões por parte dos representantes da sociedade civil. Rodrigues (2014), ao avaliar a efetividade do TCBP, constatou que havia uma rotatividade na composição do colegiado, exatamente por essa falta de compreensão do processo e do papel dos integrantes dentro do CT.

Segundo dados da pesquisa documental, em 2008 e 2009 foram realizados oficinas e reuniões de capacitações para os membros do CT. Com isso os integrantes da sociedade civil passaram a ter mais controle sobre o processo de priorização e liberação dos recursos, mas, por outro lado, muitos membros representantes dos gestores públicos municipais foram se afastando das reuniões. Rodrigues (2014, p. 79) elencou vários problemas que prejudicam o desempenho do CT, mas destacou que a baixa participação dos gestores públicos é, de longe, o maior deles. “Essa percepção é potencializada em relação às outras devido à necessidade desses gestores para a resolução de boa parte dos problemas locais”. Entre as consequências desse baixo interesse dos gestores públicos nas discussões coletivas estão obras inacabadas, bens utilizados para outras finalidades e o enfraquecimento dos conselhos e do próprio CT.

Soma-se a isso a baixa participação de espectros importantes da comunidade territorial. Contrariando a propositura da inclusão e integração produtiva dos segmentos sociais mais vulneráveis, a participação de representantes de comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas no CT é baixa. As discussões à cerca delas pouco têm avançado e o autoreconhecimento dos seus integrantes é recente, de modo que ainda buscam o reconhecimento por parte dos órgãos públicos, a exemplo das iniciativas junto aos Municípios de São Miguel do Tocantins, Esperantina, Araguatins, Itaguatins e Praia Norte.

Obviamente, estes fatos ofuscaram o ideário quanto ao propósito do CT do TCBP se constituir num verdadeiro espaço de discussão, planejamento e execução das ações para o desenvolvimento local. A pesquisa documental apontou que, embora alguns ministérios que compõem o CGN tenham inserido em seus editais, pontuações para projetos/propostas com abrangência territorial, no que diz respeito ao TCBP, apenas os recursos provenientes do

Programa de Apoio a Infraestrutura nos Territórios (PROINF) da SDT/MDA foram discutidos e os projetos priorizados pelo CT. A Matriz de Ações e o Relatório de Execução fornecem instrumentos para o monitoramento e controle dos recursos, mas, como lembram Fornazier e Belik (2012), a sociedade civil tem dificuldades para acessar e acompanhar a execução de tudo aquilo que pactuado nos planejamentos e projetos.

4 Do impacto do programa territórios da cidadania sobre os indicadores socioeconômicos da região do bico do papagaio

A desigualdade social no Brasil é resultado do processo histórico de colonização. A formação econômica pautada pelo latifúndio, de um lado, e a superexploração do trabalho, de outro, resultou numa série de problemas contemporâneos, notadamente a concentração da riqueza e a sua face mais excludente, a pobreza extrema. Nessa trajetória, até mesmo o Estado, cuja missão prioritária seria proteger o cidadão, violou direitos, colaborando com a conformação de uma estrutura social perversa e injusta.

Apesar dessa herança historicamente perversa e injusta, nos últimos o Brasil vinha se transformando numa referência em termos de ações de enfrentamento a questão da desigualdade social, da pobreza e da pobreza extrema. Com a redemocratização do país, que teve como decorrência a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, uma série de medidas compensatórias e estruturantes foi sendo implementada no Brasil, consubstanciada pelo marco regulatório dos direitos sociais, a começar pela própria Carta Magna, que no Capítulo II, dos Direitos Sociais, estabelece:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2015).

O enfrentamento à questão da desigualdade social e da pobreza foi definitivamente incorporado à pauta governamental nos últimos quatro mandados presidenciais, os dois de Lula (2003–2006 e 2007-2010) e os dois de Dilma (2011–2014 e 2015–2016). No primeiro mandato de Lula, as ações estavam voltadas para a questão da fome, quando, em seu primeiro pronunciamento como presidente eleito, ele afirma que se ao final do seu mandato cada brasileiro pudesse comer três refeições ao dia, teria cumprido a missão de sua vida (OLIVEIRA, 2014). De lá para cá, uma série de programas foram implementados com o propósito de reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza no Brasil, como Fome Zero, Bolsa Família, PRONAF, PROUNI, FIES, ATER, PAA, Luz para Todos, Brasil Alfabetizado, Brasil Carinhoso e Brasil Sem Miséria, além das políticas de valorização do salário mínimo e de fomento à atividade econômica, com a consequente geração de emprego e renda. Entre outras,

a consequência desse processo foi a redução da pobreza ao ponto de tirar o Brasil do mapa da fome em 2014, definido pela FAO/ONU.

Nesse percurso, o PTC foi uma iniciativa de grande impacto positivo. Como abordado nas seções anteriores, seu objetivo foi promover o desenvolvimento local por meio da universalização dos programas básicos de cidadania, da participação social e da integração de ações entre governo federal, estado e municípios. O resultado esperado era promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Nesta seção, busca-se analisar o alcance dessa estratégia no que diz respeito à meta de acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais, inclusive as de gênero, raça e etnia.

4.1 Aspectos econômicos

No que diz respeito aos aspectos econômicos, é indiscutível que os investimentos realizados no TCBP, especialmente pelo governo federal, surtiram efeitos desejados. A começar pela variação do Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1999 – 2013), entre 2000 e 2013, o PIB cresceu 563% na Microrregião do Bico do Papagaio (MBP), 60% mais que a média nacional (351%) e ligeiramente superior à média do Estado de Tocantins (548%). Dos 25 municípios integrantes do TCBP, 14 cresceram mais que o Estado e, com exceção de Ananás, todos eles cresceram mais que o Brasil, com destaque para Luzinópolis, cuja variação no período foi de 1.125%.

Tabela 6 – IDHM e GINI – Brasil, Tocantins, MBP e TCBP – 2000 –2010

Local	IDHM			GINI		
	2000	2010	Δ %	2000	2010	Δ %
Brasil	0,665	0,727	9,32	0,65	0,61	-5,8
Tocantins	0,525	0,699	33,1	0,66	0,61	-6,9
TCBP						
1 Aguiarnópolis	0,466	0,657	19,1	0,62	0,48	-22,6
2 Ananás	0,496	0,671	17,5	0,55	0,48	-12,7
3 Angico	0,485	0,648	35,0	0,52	0,47	-9,6
4 Araguatins	0,432	0,631	40,1	0,60	0,57	-5,0
5 Augustinópolis	0,462	0,670	42,9	0,67	0,52	-22,4
6 Axixá	0,432	0,627	45,1	0,59	0,50	-15,3
7 Buriti	0,462	0,627	35,7	0,62	0,56	-9,7
8 Cachoeirinha	0,443	0,627	42,6	0,49	0,47	-4,1
9 Carrasco Bonito	0,407	0,594	40,5	0,63	0,56	-11,1
10 Darcinópolis	0,410	0,581	38,6	0,46	0,51	10,9
11 Esperantina	0,357	0,570	52,3	0,68	0,55	-19,1
12 Itaguatins	0,378	0,616	58,0	0,51	0,57	11,8
13 Luzinópolis	0,454	0,639	51,8	0,62	0,49	-21,0
14 Maurilândia	0,383	0,580	52,1	0,59	0,52	-11,9
15 Nazaré	0,482	0,643	35,5	0,56	0,52	-7,1
16 Palmeiras	0,435	0,628	50,4	0,66	0,51	-22,7
17 Praia Norte	0,374	0,583	43,4	0,63	0,53	-15,9
18 Riachinho	0,361	0,572	48,5	0,62	0,53	-14,5
19 Sampaio	0,457	0,606	39,8	0,61	0,50	-18,0
20 Santa Terezinha	0,398	0,637	66,2	0,54	0,54	0,0
21 São Bento	0,411	0,605	42,5	0,56	0,56	0,0
22 São Miguel	0,420	0,623	51,0	0,58	0,56	-3,4
23 São Sebastião	0,439	0,573	32,6	0,58	0,55	-5,2
24 Sítio Novo	0,457	0,604	35,0	0,63	0,56	-11,1
25 Tocantípolis	0,542	0,681	31,7	0,60	0,52	-13,3

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2000 - 2010); Atlas Brasil (2013); Brasil/MDS/IDB (2011).

Mais que a evolução do PIB, a estratégia de promover o desenvolvimento local por meio da universalização dos programas básicos de cidadania repercutiu também nos indicadores de desigualdade de renda. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Coeficiente de Gini apresentaram evolução favorável ao TCBP em comparação tanto ao Estado de Tocantins, quanto ao Brasil. Como se vê na *Tabela 6* todos os municípios do TCBP tiverem uma variação do IDHM acima da média nacional, com destaque para Santa Terezinha, cuja variação foi de 66,2% no período 2000-2010. Exceto quatro, os demais ficaram acima também da média estadual, que fora de 33,1%. No que diz respeito ao Coeficiente de Gini¹, apenas seis municipalidades do Território apresentaram desempenho abaixo das médias estadual e nacional, com destaque para Santa Terezinha e São Bento.

4.2 Aspectos sociais

O resultado esperado com a implantação do TCBP era acelerar a superação das desigualdades sociais. Obviamente, a questão da educação é um componente importante para tal propósito, em que pese o seu caráter de longo prazo. Neste caso, entre outros elementos,

¹O IDHM é um número que varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais perto de 1 ele estiver, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa ou município. O coeficiente de Gini, por sua vez, é uma medida que revela o grau de desigualdade de renda de uma população, sendo que quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade na distribuição de renda.

contam os resultados quanto ao grau de alfabetização da população. Em relação a este quesito, observa-se uma evolução bem mais positiva na MBP (8,8%), quando comparado ao Estado do Tocantins (6,39%) e ao Brasil (4,38%). Os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000, tab. 1521 e 2010, tab. 1383) indicam que no período 2000-2010, 21 municípios do Território elevaram a taxa de alfabetização num percentual superior à variação média nacional e 17 deles, acima, inclusive, da média estadual. Negativamente, em quatro municípios a elevação no grau de alfabetização da população foi inferior à média nacional, com destaque para Luzinópolis, cuja variação foi de apenas 2,93%.

Ademais, o Ministério da Educação (MEC) projetou metas a serem alcançadas por cada município e suas respectivas unidades escolares até o ano de 2021, medidas a cada dois anos, tendo como marco zero o ano de 2005. O valor estabelecido para cada meta é resultante da combinação de uma série de variáveis de acordo com a realidade da municipalidade sendo que o município ou a unidade escolar deve procurar atingi-lo. Em se tratando do TCBP, o que se observa é que, em geral, todos os municípios apresentaram melhorias nos índices, embora dos 25 municípios do território, apenas cinco tiveram resultados acima da meta projetada em todos os anos analisados; seis a superaram em pelo menos três anos e apenas quatro não superaram a meta projetada em nenhum ano (Brasil - INEP/IDEB/MEC, 2015).

Melhorias foram sentidas também no que diz respeito à mortalidade infantil. Os dados levantados indicam que a mortalidade infantil na MBP caiu cerca 17% no período 2000 – 2010, percentual superior à queda registrada ao nível estadual (-14,5), embora inferior àquela registrada nacionalmente (-26,4). Apesar da queda nesse indicador, observa-se que a mortalidade infantil no território (51,5) é mais do que o dobro da média estadual (25,6), que já é superior à média nacional (22,5), como mostram os dados da *Tabela 7*.

Tabela 7 – Mortalidade infantil e esperança de vida – Brasil, Tocantins e TCBP 2000 –2010

Indicadores Socioeconômicos	Brasil			Tocantins			MBP		
	2000	2010	Δ%	2000	2010	Δ%	2000	2010	Δ%
Mortalidade Infantil (cada mil nascidos vivos)	30,6	22,5	-26,4	29,9	25,6	-14,5	61,8	51,5	-16,7
Esperança de vida ao nascer (em anos)	70,6	73,2	3,7	69,2	71,9	3,9	60,6	66,5	9,8

Fonte: Oliveira (2014, p. 13).

Os dados da *Tabela 7* ilustram também que houve uma elevação na esperança de vida ao nascer da população do TCBP, a exemplo do que ocorreu em todo o território nacional, incluindo o Estado do Tocantins. Observa-se, porém, que no Território, essa elevação foi maior, 9,8%, contra 3,9% no estado e 3,7% no Brasil. Apesar deste aumento da esperança de vida no TCBP, há ainda uma distância muito grande entre a esperança de vida naquele Território (66,5 anos) e no resto do país (73,2 anos).

Houve também uma redução substancial no que diz respeito à desigualdade de gênero no TCBP, a começar pelo grau de empregabilidade das mulheres. Neste caso, os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000, tab. 2960; 2010, tab. 3581) mostram que no período 2000-2010, a proporção de mulheres ocupadas em relação aos homens só não cresceu em quatro municípios do Território, que apresentaram retração neste quesito, com destaque para Carrasco Bonito, cuja participação das mulheres na ocupação caiu 5,1%. O município que mais evoluiu quanto à ocupação de mulheres foi Angico (13,6%).

Essa melhora pode ser observada também em termos de rendimentos, já que no período 2000-2010, em 16 municípios do TCBP o rendimento médio das mulheres cresceu mais que o rendimento médio dos homens. Com exceção de quatro, o rendimento médio das mulheres nos municípios do Território cresceu mais que o crescimento do rendimento médio nacional dos homens (114,4%) e das mulheres (128,0%). Se do lado do emprego de mulheres o município de Nazaré se destacou positivamente, no que diz respeito ao rendimento médio das mulheres ele se destacou negativamente, já que foi aquele que registrou a menor variação neste quesito (80,8%), seguido por São Sebastião, cuja variação nos rendimentos médios das mulheres foi de 94,0% no período 2000-2010 (IBGE - CENSO DEMOGRÁFICO, 2000, tab. 2908; 2010, tab. 3549).

Como não poderia ser diferente, por conta dessa elevação mais acentuada no rendimento médio das mulheres, a razão entre o rendimento médio das mulheres em relação ao rendimento médio dos homens também se alterou em favor das mulheres, passando de 68,6 em 2000 para 78,3 em 2010 na MBP, conforme dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000, tab. 2908; 2010, tab. 3549). Entre os 16 municípios do TCBP que melhoraram neste quesito, destaca-se Esperantina, cujo rendimento médio das mulheres atingiu 118% do rendimento médio dos homens. Negativamente, destaca-se São Bento, município no qual o rendimento médio das mulheres não chega a 57% do recebido pelos homens.

Essa melhora no rendimento das mulheres em relação ao rendimento dos homens pode ser verificada em todos os substratos. Como ilustram os dados da pesquisa Estatísticas de Gênero (IBGE, 2000-2010), quando consideradas apenas as mulheres brancas, essa melhora só não aconteceu em seis municípios do TCBP. Quando consideradas as mulheres pretas e pardas, a melhora na razão entre o rendimento médio das mulheres ocupadas em relação ao rendimento médio dos homens ocupados ocorreu em 17 municípios, com variações sempre acima da média nacional (3,32), com exceção do Município de Itaguatins (0,59).

Tabela 8 – Participação percentual do rendimento das mulheres em relação ao rendimento familiar total - Brasil, Tocantins e TCBP – 2000-2010

MUNICÍPIO	TODAS AS FAMÍLIAS			SOMENTE FAMÍLIAS PRETAS E PARDAS		
	2000	2010	2000 - 2010	2000	2010	2000 - 2010
Brasil	33,0	40,9	7,9	33,3	42,0	8,7
Tocantins	30,4	41,7	11,3	30,4	42,1	11,7
TCBP						
1 Aguiarnópolis	25,9	33,3	7,4	26,1	33,6	7,5
2 Ananás	26,8	39,7	12,9	25,3	40,2	14,9
3 Angico	23,9	45,5	21,6	23,7	45,4	21,7
4 Araguatins	30,6	47,6	17,0	30,9	47,0	16,1
5 Augustinópolis	35,2	44,8	9,6	34,5	45,7	11,2
6 Axixá	39,1	42,5	3,4	40,5	43,3	2,8
7 Buriti	39,1	49,9	10,8	36,7	50,8	14,1
8 Cachoeirinha	41,1	53,8	12,7	48,0	53,4	5,4
9 Carrasco Bonito	33,9	48,2	14,3	34,1	47,7	13,6
10 Darcinópolis	24,3	39,6	15,3	23,2	46,0	22,8
11 Esperantina	35,8	54,3	18,5	34,8	53,6	18,8
12 Itaguatins	27,1	51,0	23,9	27,5	52,0	24,5
13 Luzinópolis	33,5	44,9	11,4	27,9	44,8	16,9
14 Maurilândia	27,1	47,0	19,9	23,0	46,2	23,2
15 Nazaré	33,1	51,9	18,8	35,4	51,8	16,4
16 Palmeiras	34,6	42,9	8,3	36,5	43,3	6,8
17 Praia Norte	41,4	54,8	13,4	37,8	55,7	17,9
18 Riachinho	27,6	55,9	28,3	27,1	56,3	29,2
19 Sampaio	38,3	52,7	14,4	40,8	55,7	14,9
20 Santa Terezinha	33,4	51,9	18,5	36,2	51,2	15,0
21 São Bento	33,0	43,7	10,7	34,1	45,7	11,6
22 São Miguel	32,6	50,6	18,0	32,9	50,5	17,6
23 São Sebastião	37,2	56,7	19,5	38,1	56,8	18,7
24 Sítio Novo	34,7	52,1	17,4	36,8	53,2	16,4
25 Tocantinópolis	39,0	44,2	5,2	38,2	43,8	5,6

Fonte: IBGE - Estatísticas de Gênero (2000 – 2010).

No que diz respeito à questão de gênero, outro dado coletado e analisado foi a participação do rendimento das mulheres na renda familiar. Neste caso, como ilustram os dados da *Tabela 8*, exceto em três municípios do TCBP, a participação percentual do rendimento das mulheres em relação ao rendimento familiar total de todas as famílias cresceu acima da média nacional, com destaque para o Município de Riachinho, cuja participação do rendimento das mulheres no rendimento familiar total passou de 27,6 % em 2000 para 55,9% em 2010. Outro aspecto a considerar é que no ano de 2010 em apenas dois municípios do Território a participação do rendimento das mulheres no rendimento familiar total de todas as famílias foi inferior à média nacional (40,9%).

Os dados da *Tabela 8* indicam que houve uma melhora também na participação percentual do rendimento das mulheres pretas e pardas em relação ao rendimento familiar das famílias pretas e pardas. Como se observa na referida tabela, isso ocorreu em todos os municípios do TCBP, sendo que, com exceção de quatro deles, numa variação acima da média nacional. Destaca-se que no ano de 2010 em apenas dois municípios do Território a participação

do rendimento das mulheres pretas e pardas no rendimento familiar total das famílias pretas e pardas foi inferior à média nacional (42%).

Ainda sobre a questão de gênero, é importante destacar que a presença das mulheres nos movimentos e organizações sociais no TCBP tem sido marcante, especialmente na defesa do extrativismo do babaçu, da reforma agrária, da criança e adolescente, da geração de emprego e renda e mesmo do protagonismo feminino na política e na sociedade em geral. Exemplos disso são as inúmeras associações e grupos informais de mulheres, bem como a atuação no movimento sindical dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais e nas diversas associações de mulheres com atuação nos municípios e nas Organizações Não Governamentais, nos Núcleos da Pastoral da Criança e na própria Comissão Pastoral da Terra. A pesquisa de campo comprovou ainda que a participação de mulheres no CT como membros efetivas e suplentes está em torno de 30%.

Tabela 9 – Taxa de pobreza e de pobreza extrema – Brasil, Tocantins e TCBP 2000 -2010

Indicadores Socioeconômicos	Brasil			Tocantins			TCBP		
	2000	2010	Δ%	2000	2010	Δ%	2000	2010	Δ%
Taxa de pobreza	35,17	21,42	-39,10	50,61	26,09	-48,45	81,39	73,79	-9,34
Taxa de pobreza extrema	15,28	7,28	-52,36	22,13	8,16	-63,13	47,98	29,50	-38,52

Fonte: Oliveira (2014, p. 13).

Os dados também indicam que a estratégia de promover o desenvolvimento sustentável por meio da universalização dos programas básicos de cidadania, da participação social e da integração de ações entre governo federal, estado e municípios, de fato, deu resultado quanto ao objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e da pobreza extrema. Como se vê na *Tabela 9*, houve uma importante redução da pobreza e da pobreza extrema no TCBP no período 2000-2010, embora de forma menos significativa que aquela ocorrida no Brasil e no Estado do Tocantins. No primeiro caso, a queda foi de 9,34% no Território, contra 39,10% no Brasil e 48,45% no Estado do Tocantins. No segundo caso, a queda foi de 38,52%, 63,13% e 52,36%, respectivamente.

O PBF teve papel relevante nesse processo de redução da pobreza e das desigualdades sociais no TCBP. Segundo dados do IBGE – Censo Demográfico (2010), a população do TCBP representava aproximadamente 14% do contingente populacional do Estado do Tocantins. O total de famílias do Território beneficiadas pelo PBF, no entanto, era bem maior: cerca de 20% do total de Beneficiados pelo Programa no Estado.

Tabela 10 – Renda *per capita* e percentuais de extrema pobreza e vulneráveis à pobreza – Brasil, Tocantins e TCBP –2010

Local	Renda per capita (em R\$)	% extremamente pobres	% de vulneráveis à pobreza
Brasil	3.776,00	7,28	21,42
Tocantins	642,00	22,13	50,61
TCBP	Não Disponível	29,50	73,79
TCBP			
1	Aguiarnópolis	624,03	6,95
2	Ananás	539,26	6,81
3	Angico	380,36	13,51
4	Araguatins	372,96	19,69
5	Augustinópolis	418,64	9,01
6	Axixá	535,80	16,48
7	Buriti	414,87	19,26
8	Cachoeirinha	287,05	18,58
9	Carrasco Bonito	382,31	28,14
10	Darcinópolis	341,27	13,50
11	Esperantina	467,90	36,37
12	Itaguatins	304,55	23,75
13	Luzinópolis	302,83	13,76
14	Maurilândia	307,46	25,93
15	Nazaré	446,32	17,81
16	Palmeiras	267,60	16,74
17	Praia Norte	621,10	27,91
18	Riachinho	168,85	35,04
19	Sampaio	285,17	21,21
20	Santa Terezinha	373,96	20,63
21	São Bento	301,14	18,20
22	São Miguel	244,55	18,32
23	São Sebastião	318,39	29,96
24	Sítio Novo	423,43	32,02
25	Tocantinópolis	277,25	10,17

Fonte: Para o TCBP: Brasil – Perfil Territorial Bico do Papagaio (2015, p. 2-3). Para o Brasil e o Estado do Tocantins: Oliveira (2014 p. 13).

Apesar da melhora nos indicadores econômicos e de desigualdade social, os dados disponíveis indicam que a renda *per capita* na maioria dos municípios do TCBP continuou muito baixa, sem alcançar sequer a média estadual, que representa 17% da média nacional, como ilustram os dados da *Tabela 10*. Em face disso, o contingente populacional extremamente pobre no território continuou bastante elevado quando comparado ao resto do país; o mesmo se aplica ao percentual de vulneráveis à pobreza². Como pode ser visto na referida tabela, 22 municípios do Território apresentaram taxa de extrema pobreza acima de 10% em 2010, sendo que em oito deles ela superava 20%. Com relação à taxa de vulnerabilidade à pobreza, em 23 municípios ela superava 70%, sendo que em 10 deles, ultrapassava 80%. Chama atenção, inclusive, o fato de que, exceto dois municípios do TCBP, em todos os demais a porcentagem de extrema pobreza em 2010 superava a média nacional; no que diz respeito à porcentagem de

² Extremamente pobres eram aqueles que, em 2010, tinham uma renda mensal abaixo de R\$ 70,00. Vulneráveis à pobreza, por sua vez, é uma particularidade que indica um estado de fraqueza, que pode se referir tanto ao comportamento das pessoas, como objetos, situações, ideias etc.

vulneráveis à pobreza, todos os municípios do Território tinham, em 2010, um percentual acima da média nacional (21,42) e acima, inclusive, da média estadual (50,61), exceto Ananás (45,67).

5 Considerações finais

O objetivo deste estudo foi identificar e analisar as relações entre o PTC e o desenvolvimento do território e da população do Bico do Papagaio. Além dos seus efeitos socioeconômicos, buscou-se avaliar a sua estratégia de implantação, por meio da universalização dos programas básicos de cidadania, da participação social e da integração de ações entre governo federal, estado e municípios. A hipótese inicial foi a de que o TCBP cumpriu o objetivo a que se propôs, que foi o de universalizar os programas básicos de cidadania, mas deixou a desejar quanto à integração entre a sociedade e os entes federativos, amenizando os seus efeitos sobre os indicadores socioeconômicos.

A primeira seção analisou o PTC, com ênfase ao TCBP, contemplando o seu contexto, objetivos e estratégias de implantação. Além da concepção e histórico, abordou os precedentes históricos e as condições socioeconômicas que levaram a sua implementação. A pesquisa bibliográfica indicou que um conjunto de fatos históricos contribuiu decisivamente para a constituição do tecido social, político e institucional, que corroborou para que ali fosse criado o Território de Identidade Rural, elevado depois à categoria de Território da Cidadania.

A segunda seção avaliou o alcance do Programa quanto ao seu objetivo de universalização dos programas básicos de cidadania e de integração da sociedade com os entes federativos. Além de discorrer sobre a estratégia de universalização dos programas básicos de cidadania e da inclusão produtiva das populações pobres e vulneráveis, nesta seção foi apresentado um balanço dos recursos disponibilizados e aplicados pelo Programa na região. Com procedimentos críticos, foi feito análise sobre a participação social e a integração de ações entre governo federal, estado e municípios.

Neste quesito, a pesquisa aponta como baixa a participação dos representantes das esferas públicas e das entidades sociais nas reuniões cuja função é discutir ações e indicar demandas e prioridades. Do mesmo modo, e contrariando a propositura da inclusão e integração produtiva dos segmentos sociais mais vulneráveis, a participação de representantes de comunidades tradicionais, especialmente indígenas, quilombolas e pescadores artesanais no CT, também é baixa. Obviamente, estes fatos ofuscaram o ideário quanto ao propósito do TCBP de se constituir num verdadeiro espaço de discussão, planejamento e execução das ações para o desenvolvimento local.

A terceira e última seção, por sua vez, avaliou o impacto do Programa sobre os indicadores socioeconômicos dos Municípios que compõem o TCBP. Os dados tabulados e analisados indicam que houve uma melhora significativa na maioria dos municípios do Território no que diz respeito aos indicadores econômicos e de desigualdade social. Em média o PIB cresceu muito mais no TCBP que no resto do país, assim como o IDHM, a taxa de alfabetização e a esperança de vida ao nascer. Os dados indicaram também para uma melhora no que diz respeito às questões de gênero e raça.

A estratégia de promover o desenvolvimento sustentável por meio da universalização dos programas básicos de cidadania, da participação social e da integração de ações entre governo federal, estado e municípios deu resultado positivo também quanto ao objetivo de acelerar a redução da pobreza e da pobreza extrema. Embora de forma menos significativa daquela ocorrida no Brasil e no Estado do Tocantins, de fato, houve uma notória redução tanto da pobreza quanto da pobreza extrema no TCBP no período 2000 – 2010.

Ademais, os recursos investidos pelo Programa no TCBP, por meio do PBF, do PRONAF e por intermédio dos investimentos em obras e compra de máquinas e equipamentos, entre outros, foram responsáveis pela movimentação da economia local. Deste ponto de vista, o PAA e o PNAE representaram também uma ótima oportunidade para a comercialização da produção dos agricultores familiares. Outro ganho com estes programas foi a melhoria na qualidade da alimentação de escolas, creches e de centros de atendimentos a pessoas com vulnerabilidade social e nutricional, especialmente pelo incremento de produtos de boa qualidade das refeições servidas nas entidades participantes dos programas. Tendo em vista que as entidades e municípios participantes recebem os produtos sem custo, os programas também representaram um aporte financeiro para os mesmos.

Por fim, após avaliar a estratégia de implantação do TCBP, os recursos que ali foram aplicados e especialmente o impacto sobre os indicadores socioeconômicos, optou-se pela aceitação da hipótese inicial. Ou seja, o TCBP cumpriu seu objetivo de universalização dos programas básicos de cidadania, mas deixou a desejar quanto à integração da sociedade com os entes federativos, amenizando os seus efeitos sobre os indicadores socioeconômicos.

6 Referências

ALBURQUERQUE, Francisco e ZAPATA, Tania. Importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial no Brasil. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Marcio (organizadores). **Políticas para o desenvolvimento local: Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. P. 211–225.

ATLAS BRASIL 2013. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em: 14 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003**. Brasília: MDS, abr. 2004.

_____. Presidência da República. **Decreto 11.503 de 25 de Fevereiro de 2008**. Diário Oficial da União (D.O.U.) de 28 fev. 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/decreto/2008/Decreto%20de%202025%20de%20fevereiro%20de%2008pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

_____. Territórios da cidadania. **Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. Brasília: Ministério do Planejamento, mar. 2009. Disponível em: http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territriosrurais/pageflip/download_origfile?pageflip_id=2221713. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. Territórios da cidadania. **Planos de execução e matriz de ações 2009-2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2009 - 2015.

_____. Ministério da Saúde. Indicadores e Dados Básicos Brasil 2011. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2011/b09ufc.htm> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **10 Anos de Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content%20&view=article%20&id=20408. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Perfil Territorial Bico do Papagaio**. Brasília: CGMA, 2015.

_____. Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015 e Projeções para o Brasil. Brasília: INEP/IDEB/MEC, 2015. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional no. 90, de 15 de setembro de 2015**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

_____. Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais Obrigatorias 2008-2015**. Brasília: Tesouro Nacional, 2016.

FORNAZIER, Armando; BELIK, Walter. **Políticas de desenvolvimento territorial rural: entre o territorial e o setorial**. Revista Pensamento & Realidade, Ano XV – v. 27 n° 3/2012, p. 126-147. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/%20pensamentorealidade/article/view/13507/10018>. Acesso em: 13 fev. 2016.

SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya e SANTOS, Ana Claudia. Experiências de desenvolvimento territorial e controle social no governo brasileiro. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Marcio (organizadores). **Políticas para o desenvolvimento local: Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p 167-194.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Produto Interno Bruto dos Municípios 1999 - 2013** - Séries Históricas. Brasília: Banco SIDRA, 1999 - 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **Censo Demográfico 2000**. Brasília: Banco SIDRA – Demográfico e Contagem, 2000.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – **Censo Demográfico 2010**. Brasília: Banco SIDRA – Demográfico e Contagem, 2010.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **Estatísticas de Gênero** - 2000 - 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=&tema=NaN>. Acesso em: 10 ago. 2016.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência Regional do Tocantins – SR-26. Relatórios SIPRA 2016 Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/9263>. Acesso em: 09 abr. 2016.

MATTOS, Paulo Henrique Costa. **Vida Vermelha (História da esquerda no Brasil. Dos primeiros partidos à luta armada no Araguaia)**. Gurupi Tocantins: Veloso Editorações, 2004, 320p. Cap. VI. A Luta guerrilheira faz o Araguaia ferver. P. 229-264.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Notas sobre a desigualdade social no bico do papagaio**. Tocantins: UFT, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/RosaMaria/Downloads/772-8447-2-PB.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Organizadores). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. (p. 25-46).

RODRIGUES, Waldecy (Coord.). **Avaliação da Efetividade do Programa Desenvolvimento Sustentável de Território Rural do Bico do Papagaio – TO**. Brasília: SDT, MDA, 2014.

RURALTINS. Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins. Palmas: RURALTINS, 2015. Disponível em: <http://ruraltins.to.gov.br/institucional/>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SEPLAN/TO. Secretaria de Planejamento do Estado de Tocantins. **Perfil Socioeconômico, versão 2015**. Palmas: SEPLAN, 2015. Disponível em: <http://seplan.to.gov.br/estatistica/perfil-socioeconomico/versao-2015/>. Acesso em: 15 set. 2015.

SIT/MDA – **Sistema de Informações Territoriais**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/dowload.php?ac=obterDadosBas&m=%201712801>. Acesso em: 08 fev. 2016.