

Resgate - Articulação integrada

2009 . Ano 6 . Edição 48 - 10/03/2009

Por Luiz Euzébio, de Brasília

Os gestores dos diversos órgãos do governo federal estão com uma difícil missão: coordenar e integrar ações em torno do Plano Territorial de Ações Integradas do Programa Territórios da Cidadania, que envolve também a articulação com estados, municípios e com organizações sociais para levar serviços públicos e promover o desenvolvimento econômico de microrregiões rurais. No ano passado, 19 ministérios integravam o programa. Em 2009, serão 25 organismos federais acostumados a trabalhar de forma isolada, que terão de compartilhar informações e projetos. Os estados e municípios têm que passar pelo mesmo processo ao aderir ao programa. Em discussão com a sociedade, é definido o plano de desenvolvimento do território, e os agentes das três esferas de poder se empenham em dar o apoio necessário.

"É um esforço enorme do governo para integrar as ações", afirma Juliana da Silva Pinto Carneiro, da Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República. "O grande mérito [do programa] é justamente a integração de ações, a articulação de políticas públicas". Não é fácil articular ações dispersas em todos esses órgãos: "Cada ministério foi assumindo seu papel e sua responsabilidade de atuar melhor em parceria com os municípios, de identificar onde está a carência", explica Carlos Guedes, coordenador geral do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário. "Temos a cultura de trabalhar setorialmente, os ministérios voltados para seus próprios públicos", comenta Luiz Carlos Bernardi, da Casa Civil da Presidência da República. O Territórios da Cidadania pressupõe o rompimento com essa cultura.

O desafio maior, porém, é, depois de fazer a articulação federal, repetir o mesmo processo nos estados e municípios e implantar ações conjuntas dos três níveis de governo. Em tese, todos concordam: a integração é a melhor forma de dar eficácia à oferta de serviços públicos às comunidades da zona rural, muitas delas excluídas dos benefícios mínimos de cidadania. "A tarefa de implementação do Territórios da Cidadania exigirá uma inédita competência política e técnica para que possa ter sucesso", adverte a publicação Políticas Sociais - acompanhamento e análise, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O Territórios da Cidadania, ressalta o estudo, depende da articulação dos agentes públicos federais, estaduais e municipais e privados: "Propostas anteriores que visavam à convergência de ações de tantos atores políticos e sociais nunca chegaram a cumprir todos os objetivos preestabelecidos".

COMITÊ GESTOR Na área federal, o programa está estruturado em um comitê gestor, formado pelos secretários executivos dos ministérios, e um comitê executivo, com representantes da Casa Civil, da Secretaria de Relações Institucionais, e dos ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Planejamento. Há, ainda, um comitê técnico informal, formado pelos encarregados da operacionalização das ações. Esses estão articulados com coordenadorias estaduais e com os colegiados territoriais, integradas por representantes dos governos e da sociedade. Cada território elabora um plano de desenvolvimento rural sustentável, com a participação da comunidade e de entidades locais, como associações comerciais, e apoio de um técnico contratado pelo MDA. Com base nesse plano, governos e comunidade trabalham para o desenvolvimento do território. Entretanto, ainda falta ao programa uma metodologia para a efetiva integração das ações, ressalta Fábio Alves, pesquisador do Ipea.

Até agora, segundo os técnicos do governo, a articulação com estados e municípios está caminhado bem. Apenas três governadores ainda não assinaram o convênio com a União, mas por questão de agenda, ressalva Bernardi. "Todos prefeitos receberam muito bem a proposta, e os comitês estaduais de coordenação estaduais estão funcionando", diz Juliana Carneiro. Como houve eleição municipal no ano passado e os novos prefeitos tomaram posse em janeiro, houve a retomada das conversas com os representantes municipais no mês passado, durante a reunião com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em geral, a reação dos gestores tem sido muito positiva, porque identificam a oportunidade de dar maior efetividade a suas ações, diz Guedes. "Tanto que, em 2009, novos órgãos vão aderir e estão ampliando as ações e os recursos para o programa. É sinal concreto de que é uma solução para o órgão do ponto de vista da gestão administrativa e dos resultados", acrescenta. O Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) vão levar a infraestrutura de comunicação aos territórios. O Ministério da Ciência e Tecnologia deve contribuir com inclusão digital e na criação de centros tecnológicos.

PRIORIDADES O governo federal identificou um conjunto de 133 ações para os territórios, e espera que os governos estaduais e municipais definam também suas ações. Com esses dados, as partes vão verificar onde uma ação pode complementar a outra e eliminar eventuais superposições. Definidas as ações, o governo promete ajudar a encontrar fontes de financiamento para estados e municípios. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, pode financiar investimentos em infraestrutura, como a construção de estradas para escoamento da produção. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) pode ajudar no saneamento básico.

"É a solução", resume Elaine Tozzi. "A inovação é fazer acontecer na prática, a efetivação no território". O Territórios da Cidadania nasceu de uma experiência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que implantou em 2003 um programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, com o envolvimento da comunidade e organizações sociais. "Um mínimo de organização social aumenta as chances de êxito das iniciativas: você tem uma rede de participação social interessada e motivada para mudar a realidade", comenta Guedes.

Lançado oficialmente em fevereiro de 2008 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o programa começou a ser implantado em 2007, com 30 territórios. No ano passado, o projeto foi implantado em 60 territórios, que agregavam quase mil municípios e oito milhões de pessoas, o equivalente a 27% da população rural. Neste ano, a meta é dobrar o número de territórios com projetos de desenvolvimento para 1.830 municípios, atendendo a 40 milhões de pessoas no meio rural, pelo conceito que inclui os moradores de pequenas cidades como população rural. "Sempre com ênfase nas regiões com maior concentração de pobreza", diz Guedes. A prioridade do Territórios da Cidadania é levar as políticas sociais e de desenvolvimento às regiões com os piores indicadores econômicos e sociais, que são mais comuns no Norte e Nordeste.

A estratégia é agregar municípios pobres de uma determinada região em torno de um projeto comum de desenvolvimento, e unir as ações municipais, estaduais e federais, de forma a dar maior efetividade às políticas públicas e levar infraestrutura, serviços públicos e apoio para o desenvolvimento econômico da microrregião. "O objetivo do programa é fazer um processo mais articulado, um esforço maior de levar as políticas públicas a regiões com dificuldade de acesso a serviços básicos", explica Luiz Carlos Bernardi, da Casa Civil da Presidência da República.

IMPACTO Foi a partir de análises e estudos do Ipea e de dados do IBGE, segundo Guedes, que o governo descobriu que as políticas sociais tinham menor impacto na área rural do que nos centros urbanos: "O programa foi gerado para responder a esse desafio. Quais são os gargalos, quais são os elementos estruturantes que estão desafiando a ampliação dos benefícios das políticas públicas no meio rural brasileiro?" Os dados indicam maior redução nas desigualdades na área urbana. O Territórios da Cidadania surge para combater a pobreza rural e tem como princípio básico a integração de políticas públicas, a participação social e a pactuação federativa (com estados e municípios). "É um programa pensado para a questão do desenvolvimento das áreas rurais, fazendo um contraponto com o PAC", explica Juliana Carneiro.

"A proposta do programa não é de curto prazo. Reduzir as desigualdades é um trabalho de longo prazo", pondera Luiz Carlos Bernardi. O primeiro passo é levar serviços básicos de cidadania às pessoas, como documento de identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF), e programas como o Bolsa Família e de assistência à saúde e de acesso à educação. Estima-se que 80% dessas ações são executadas por estados e municípios. "Estamos mobilizando os atores da União, dos estados e municípios para discutir o assunto e priorizar essas regiões", diz Bernardi. O Territórios da Cidadania é, na verdade, uma estratégia de ação, e não propriamente um programa de governo. Fora o MDA, que dispõe de dotação adicional de R\$ 1,5 bilhão neste ano, não há dinheiro novo no programa. Mas, somados os recursos pulverizados em todos os órgãos, o programa envolveu recursos de R\$ 12,9 bilhões em 2008, segundo as contas do governo.

Agora, o governo quer ver resultado da aplicação do dinheiro público. "Nós estamos cada vez mais convencidos de que nós estamos construindo uma trajetória positiva de ampliação de indicadores sociais, principalmente na questão dos investimentos públicos em saúde, educação, assistência social, saneamento", comenta Guedes. Embora ainda não tenha um balanço das ações, ele afirma que estão surgindo "iniciativas muito interessantes" de inclusão produtiva dos territórios. Alguns formaram centrais para comercialização da produção da agricultura familiar. Com apoio do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), serão feitas este ano experiências de agregação de valor e renda em Goiás e Amapá. "São iniciativas que asseguram uma trajetória positiva do ponto de vista da alteração da realidade social nessas regiões", avalia.

O trabalho em conjunto permite a remoção de obstáculos e entraves burocráticos com maior rapidez. São entraves muitas vezes criados pela falta de sintonia da própria máquina pública. O Ministério da

Educação, por exemplo, enfrenta problemas de regularização fundiária na construção de escolas. Então, passou a trabalhar de forma integrada com a Secretaria de Patrimônio da União e com o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que se encarregam da regularização quando o terreno é da União. O programa Luz para Todos, do Ministério das Minas e Energia, cumpriu sua meta inicial de levar energia ao campo, mas identificou posteriormente que havia áreas descobertas.

DESCONHECIMENTO Muitas políticas públicas não chegam às comunidades rurais por desconhecimento da população e dos próprios gestores municipais. Por isso, a primeira iniciativa do Ministério da Saúde foi explicar o funcionamento do Sistema Único de Saúde nos colegiados territoriais. "O que vi foi muita falta de informação sobre o trâmite das políticas públicas", conta Elaine Tozzi, do Departamento de Atenção à Saúde, que acompanhou a implantação do programa no Amazonas. Nas áreas de saúde e educação, principalmente, o governo federal é apenas repassador de recursos. Cabe aos estados e municípios a execução das ações e fazer com que os benefícios cheguem à população rural. "Informamos o que é preciso para montar uma equipe de saúde e a responsabilidade de cada ente", relata Elaine. Este ano, o Ministério da Saúde ampliará a oferta de serviços aos Territórios. "Os órgãos estão buscando alternativas para aumentar a eficiência em suas políticas", diz Guedes. O Ministério da Cultura, por exemplo, criou uma espécie de cineclubes para os Territórios.

A expectativa do governo é que a integração traga ganhos de eficiência na gestão pública, a partir da identificação de falhas nas políticas e da correção de rumos, e da eliminação de superposição de ações. Uma primeira experiência será feita com o cruzamento dos dados dos beneficiários do Bolsa-Família em três territórios com os do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Segundo Luiz Carlos Bernardi, há agricultores que tomaram o crédito do Pronaf e recebem o Bolsa-Família. Uma hipótese, segundo ele, é que tenha faltado orientação adequada na concessão do crédito, que não resultou em renda para o agricultor. A idéia é trabalhar com essas famílias para que seus negócios gerem renda e elas saiam da dependência da assistência social. Outra iniciativa fundamental para o desenvolvimento dos territórios, que está em discussão no governo, é a regularização fundiária, o que possibilita aos agricultores o acesso ao crédito.

CADEIA PRODUTIVA Segundo Bernardi, neste ano o governo vai fazer um piloto com o fortalecimento da cadeia produtiva de cinco territórios. Identificada a potencialidade, a idéia é intensificar os esforços para a obtenção de resultados nessas unidades. "O esforço de articulação de ações é positivo. Se está dando resultado é o que vamos analisar", comenta Fábio Alves, pesquisador do Ipea. No boletim Políticas Sociais, o Ipea faz diversas ressalvas ao programa Territórios da Cidadania: este ano, os número de territórios subirá para 120, mas somente 60 integram a Agenda Social por terem os menores índices de desenvolvimento humano (IDH) e baixo dinamismo econômico. "A inclusão na agenda social é uma proteção contra cortes no orçamento", lembra Juliana Carneiro. É um benefício que pode criar distorções, na avaliação do Ipea, porque muitos órgãos podem aderir ao programa apenas para fugir do contingenciamento de recursos. Para o Instituto, a criação do Territórios da Cidadania evidencia a "carência de vínculo entre os diferentes processos de planejamento dos órgãos federais: o programa não foi incluído no PPA 2008/2011, entretanto faz parte da Agenda Social. Assim, a iniciativa evidencia a fragilidade do atual modelo do plano plurianual como instrumento de planejamento de longo e médio prazo.