

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)  
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

# **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**

---

VOLUME 19

---

Organizadores da Série  
**Carlos Miranda e Breno Tiburcio**

Organizador dos Textos  
**Sergio Pereira Leite**

Brasília – Agosto/2013

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2013



Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil do IICA está sob licença de Creative Commons Atribuição-  
No Comercial-Compartir Igual 3.0 Unported.  
Disponível em formato PDF em [www.iica.int](http://www.iica.int)

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no Website institucional: [www.iicaforumdrs.org.br](http://www.iicaforumdrs.org.br)

Coordenação Editorial: Carlos Miranda

Copidesque: Kênia Santos

Projeto Gráfico: João Del Negro

Diagramação: Patricia Porto

Leiaute da capa: Patricia Porto

Foto da capa: Regina Santos

Impressão: Gráfica e Editora Qualytá LTDA.

Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores) -- Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19)

360 p., 15 x 23 cm

ISBN: 978-92-9248-475-0

1. Desenvolvimento rural 2. Pobreza 3. População rural 4. Políticas 5. Setor público 6. Setor agrícola 7. Brasil I. IICA II. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
338.18981

## APRESENTAÇÃO

A pobreza, que não é um fenômeno recente nos países da América Latina, mostrou ser mais consistente a partir das crises econômicas que afetaram a região na década de 1980 quando, além das deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico regional, os problemas sociais tornaram-se obstáculos reais para conformação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Embora a primeira década do século XXI tenha apresentado uma redução dos percentuais de pobreza na maioria dos países dessa região, cerca de 35% da sua população continuou sendo classificada como pobre. Em termos absolutos, verifica-se uma tendência da concentração da pobreza nas áreas urbanas. Porém, em termos relativos, observa-se que a pobreza rural é bem mais expressiva, uma vez que sua incidência nas áreas rurais, no ano de 2007, era 1,7 vezes maior que a incidência nas áreas urbanas.

Em 2007, o Brasil detinha mais de 30% da pobreza latino-americana, o que correspondia a aproximadamente 58 milhões de pessoas. Grande parte desse contingente residia em áreas rurais, sendo que até bem recentemente as políticas públicas de enfrentamento à pobreza não conseguiam atender a este público específico.

Assim, no Brasil, o debate atual sobre o desenvolvimento rural, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

De certa forma, o conceito de território, concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas, insere-se nesse contexto, refletindo as disputas existentes entre estratégias tão distintas, como aquela que acentua o processo de crescimento econômico com forte vocação exportadora na área agrícola ou, ainda, outra que valorize os processos de desenvolvimento sustentável aliado à ideia de justiça e/ou equidade social.

A partir dessa perspectiva, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o apoio acadêmico do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA), executou um projeto voltado à análise das políticas públicas aplicadas ao meio rural

nacional contendo entre seus objetivos o enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Para tanto, elegemos como objeto as experiências do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), ambos de abrangência nacional, operacionalizados a partir de 2003 e 2008, respectivamente. Com efeito, a política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural, a cargo do MDA, acumulou um significativo conjunto de experiências em 164 territórios, que tem possibilitado um tratamento mais acurado dos limites e alcances dessa experiência de intervenção pública.

Um dos resultados importantes dessa parceria são os estudos e proposições cujos conteúdos temáticos estão consubstanciados na publicação dos volumes 19 e 20, da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, ora publicada pelo IICA / Fórum DRS, com o apoio da Fundação Banco do Brasil.

Os textos contidos no volume 19, intitulado “Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza rural no Brasil” estão organizados em três partes, abrangendo os capítulos seguintes: (i) referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais; (ii) elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioproductiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável; (iii) pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema; (iv) atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro; (v) projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do programa territórios da cidadania; (vi) procedimentos metodológicos empregados na definição dos estudos de caso do trabalho; (vii) caracterização e evolução da pobreza nos seis territórios da cidadania selecionados; (viii) institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil e (ix) ações e políticas no processo de gestão do programa territórios da cidadania: análise a partir dos estudos de caso.

O volume 20, com o mesmo título, incorpora à temática, objeto da publicação, os resultados dos seis estudos de caso selecionados como representativos das macrorregiões brasileiras, quais sejam: (i) território Meio Oeste Contestado – Santa Catarina; (ii) território de Irecê – Bahia; (iii) território Sertão Ocidental – Sergipe; (iv) território da Cidadania Serra Geral – Minas Gerais; (v) território indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos e (vi) território Sudeste Paraense – Pará. Em cada um desses territórios, a título demonstrativo, foi realizada uma análise aprofundada das possibilidades da execução de ações territoriais diferenciadas para o enfrentamento da pobreza rural e das desigualdades sociais.

**Carlos Miranda e Breno Tiburcio**  
Organizadores da Série DRS

## PREFÁCIO PELO NEAD

O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/MDA), em parceria com o Fórum Desenvolvimento Rural Sustentável/ Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Fórum DRS/ IICA), vem mantendo esforços no sentido de apoiar um amplo conjunto de pesquisas para avaliar o desempenho da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro, como no caso dos volumes que ora são disponibilizados ao público.

Para uma análise bem sucedida desse desenvolvimento territorial do rural, é fundamental o resgate de iniciativas como o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania, que se constituem em referenciais obrigatórios para o exame da trajetória de políticas públicas diretamente relacionadas às estratégias de desenvolvimento territorial. A exemplo disso, os artigos que integram esta coletânea buscam analisar as interfaces entre a implementação de políticas de natureza semelhante e os processos de enfrentamento da pobreza no meio rural. Ou seja, exploram a potencialidade dos territórios apresentarem-se como plataformas privilegiadas de articulação de políticas e programas governamentais voltados à erradicação da miséria e ao combate à pobreza, incrementando suas ações.

O trabalho que origina a presente publicação foi realizado por pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e acadêmicos vinculados à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD/Montpellier, França). Para a elaboração dos estudos de caso, contou-se, adicionalmente, com a colaboração de estudiosos e especialistas ligados às universidades públicas com experiência nas regiões pesquisadas.

**Roberto Nascimento**

Diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural



## PREFÁCIO PELO IICA

A última década foi marcada por mudanças profundas no perfil socioeconômico do Brasil. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre 2002 e 2008 cerca de cinco milhões de pessoas deixaram a condição de extrema pobreza em todo o país. O impacto desta transformação colocou o país em posição de protagonismo no cenário mundial, principalmente no que diz respeito às políticas públicas de inclusão social.

A ascensão social dos cidadãos muda também padrões segundo os quais se manifestam a produção, as relações de trabalho, as migrações, entre outros. O novo retrato do Brasil leva a reflexões importantes para se entender o país e nos adaptarmos aos novos desafios, sem nos esquecermos do que ainda temos que trabalhar para melhorar a situação de milhões de brasileiros.

Ainda que mudanças expressivas tenham ocorrido, dos 30,7 milhões de pessoas que viviam no campo, 8,4 milhões ainda permaneciam em condições de pobreza e 8,1 milhões eram classificadas como extremamente pobres, em 2009, de acordo com a Pesquisa Nacional de por Amostra de Domicílios (PNAD). A situação é ainda mais grave quando se analisam as diferenças regionais: 70% dos brasileiros em extrema pobreza e 53% dos pobres do meio rural estavam no Nordeste.

Como mostram os 10 anos que se passaram, o enfrentamento da pobreza no campo exige políticas públicas que envolvam todos os atores em sua formulação e execução. A inovação, tanto tecnológica, quanto na abordagem do problema, também desempenha papel essencial, ao lado da cooperação técnica entre as instituições nacionais e internacionais.

Com esta publicação, o IICA pretende dar mais uma contribuição para a discussão do tema e evolução das iniciativas para melhoria da vida no campo. Avaliar o que já se fez é fundamental para planejar ações futuras e melhorar cada vez mais a execução das políticas públicas exemplares para o planeta.

O livro foi pensado de forma a se alcançar diferentes expressões dos resultados das políticas públicas em nível do microcosmo em que as pessoas trabalham, se relacionam, expressam suas culturas, ou seja, onde vivem. A perspectiva territorial adotada nas análises aqui apresentadas permite se perceber formas com as quais as políticas públicas influenciam o desenvolvimento local.

Para isso, os pesquisadores lançaram seus olhares para o Programa Territórios da Cidadania e o PRONAT, comparando-os, buscando onde se complementam e suas contribuições para a transformação social do Brasil.

**Manuel Rodolfo Otero**

Representante do IICA no Brasil

## RESUMO

Em 2007, o Brasil detinha mais de 30% da pobreza latino-americana, o que correspondia a aproximadamente 58 milhões de pessoas. Grande parte desse contingente residia em áreas rurais, sendo que até bem recentemente as políticas públicas de combate à pobreza não conseguiam atender a este público específico. Nesse contexto, o debate atual sobre o desenvolvimento rural, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

A partir dessa perspectiva, o IICA, em parceria com o MDA e o apoio acadêmico do OPPA/CPDA, executou um projeto voltado à análise das políticas públicas aplicadas ao meio rural nacional, contendo entre seus objetivos o enfrentamento da pobreza e das desigualdades regionais. Um dos resultados importantes dessa parceria são os estudos e proposições cujos conteúdos temáticos estão consubstanciados na publicação de dois volumes da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, organizada pelo IICA/Fórum DRS. Os textos contidos no primeiro número intitulado "Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza rural no Brasil" contêm os elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioproductiva sustentável. O segundo número, com o título idêntico, incorpora à temática, objeto da publicação, os resultados de seis estudos de caso selecionados como representativos das macrorregiões brasileiras, apresentando uma análise aprofundada dos alcances e desafios para a execução de ações territoriais diferenciadas de enfrentamento da pobreza rural e das desigualdades sociais.

## RESUMEN

En 2007 el Brasil poseía más del 30% de la pobreza latino-americana, lo que correspondía a aproximadamente 58 millones de personas. Grande parte de este contingente residía en áreas rurales, siendo que, hasta hace poco tiempo, las políticas públicas de combate a la pobreza no consiguieron atender a este público específico. En este contexto, el debate actual sobre el desarrollo rural, y recientemente, sobre el desarrollo territorial, se fundamenta, entre otros aspectos, en la observación de la persistencia interconectada de la pobreza rural y de la desigualdad social y regional, y encuadrada en la discusión más amplia sobre el desarrollo económico y la sustentabilidad.

A partir de esta perspectiva, el IICA, en sociedad con el MDA y el apoyo académico del OPPA/CPDA, ejecutó un proyecto enfocado en el análisis de las políticas públicas aplicadas al medio rural nacional conteniendo entre sus objetivos el enfrentamiento de la pobreza y las desigualdades regionales. Uno de los resultados importantes de esta sociedad son los estudios y las proposiciones cuyos contenidos temáticos están consustanciados en la publicación de los dos volúmenes de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible organizada por el IICA/Fórum DRS. Los textos contenidos en el primer número intitulado "Políticas de Desarrollo Territorial y Enfrentamiento de la Pobreza Rural en el Brasil" contienen los elementos para una agenda pública de enfrentamiento de la pobreza e inclusión socio productiva sostenible. El segundo número, con el título idéntico, incorpora la temática, objeto de la publicación, los resultados de seis estudios de caso seleccionados como representativos de las macro regiones brasileñas, presentando un análisis profunda de los alcances y desafíos para la ejecución de las acciones territoriales diferenciadas de enfrentamiento de la pobreza rural y de las desigualdades sociales.

## ABSTRACT

In 2007 Brazil had more than 30% of Latin American poverty, which corresponded to approximately 58 million people. Much of this contingent resided in rural areas, and until very recently public policies to combat poverty could not attend this particular audience. In this context, the current debate on rural development, and recently on territorial development, based, among other things, the observation of interconnected persistence of rural poverty and social and regional inequality, and fits in the broader discussion economic development and sustainability.

From this perspective, IICA, in partnership with the MDA and the academic support of the OPPA / CPDA, ran a project to public policy analysis applied to rural national containing among its objectives the fight against poverty and regional inequalities. One of the important results of this partnership are studies and thematic propositions whose contents are embodied in the publication of two volumes of the series Sustainable Rural Development organized by IICA/Forum DRS. The texts contained in the first issue titled "Development Policies and Territorial Combat Rural Poverty in Brazil" contains the elements of a public agenda to combat poverty and sustainable socio-productive inclusion. The second number, with the same title, will incorporate thematic object of the publication, the results of six case studies selected as representative of the Brazilian macro regions, presenting a thorough analysis of the achievements and challenges for the implementation of differentiated territorial actions to combat poverty rural and social inequalities.



# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	27
(Sergio Pereira Leite)	
PARTE 1 - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO MEIO RURAL .....	33
CAPÍTULO 1 - REFERÊNCIAS E CONSIDERAÇÕES PARA O ESTUDO E A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (PRONAT E PTC) NA PERSPECTIVA DA REDUÇÃO DA POBREZA EM TERRITÓRIOS RURAIS .....	33
(Philippe Bonnal)	
Introdução .....	33
1. Algumas considerações teórico-metodológicas sobre a pobreza e o seu combate pela ação pública.....	36
1.1 As dimensões da pobreza .....	37
1.2 As políticas de controle da pobreza.....	39
2. Considerações sobre a pobreza nos territórios rurais e sobre a ligação entre as políticas de DT e a redução da pobreza no Brasil.....	43
2.1 As características da pobreza rural no Brasil .....	43
2.2 A ligação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e a redução da pobreza rural.....	44
3. Observações referentes ao estudo dos efeitos dos programas de desenvolvimento territorial sobre a pobreza em meio rural .....	46
3.1 A análise da pobreza nos territórios .....	46
3.2 A articulação das políticas e seus efeitos sobre a pobreza rural.....	49
Recomendações e sugestões .....	53

## CAPÍTULO 2 - ELEMENTOS PARA UMA AGENDA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA NO MEIO RURAL NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL.....57

(Renato S. Maluf)

Introdução.....	57
1. Desenvolvimento, equidade e pobreza rural.....	58
1.1 Diversidade, direitos e cidadania .....	58
1.2 Crescimento econômico e pobreza.....	60
1.3 Eficiência econômica e equidade social no meio rural .....	62
1.4 Enfoques de pobreza .....	63
2. Pobreza rural no Brasil.....	67
2.1 Pobreza rural e desenvolvimento territorial sustentável.....	69
3. Processos e políticas de inclusão socioprodutiva.....	73
4. Programas de desenvolvimento territorial sustentável, inclusão socioprodutiva e pobreza rural no Brasil: PBSM, PRONAT e PTC.....	78
4.1 O PBSM Rural .....	78
4.2 PRONAT e PTC.....	82
5. Elementos gerais de uma agenda de políticas de enfrentamento da pobreza rural.....	86

## CAPÍTULO 3 - POBREZA E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: NOÇÕES, METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA.....89

(Lauro Mattei)

Introdução.....	89
1. Noções e concepções sobre pobreza.....	91
2. Diferentes metodologias para mensurar a pobreza .....	95
2.1 O método <i>dollar-a-day</i> do Banco Mundial .....	96

2.2 O método “Custo das Necessidades Básicas” da CEPAL .....	98
2.3 O método da pobreza multidimensional .....	99
2.4 A mensuração da pobreza no Brasil.....	102
2.5 Breves comentários sobre essas metodologias de mensuração da pobreza	103
3. Políticas de enfrentamento da pobreza e da exclusão social: estratégias universais e ações focalizadas.....	105
3.1 Objetivos e trajetórias dos sistemas de proteção social.....	105
3.2 Breves notas sobre o sistema de proteção social brasileiro .....	107
3.3 Dos primeiros programas de transferência de renda ao Bolsa Família.....	110
3.4 O lugar dos programas de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social e das políticas de enfrentamento da pobreza.....	113
3.5 Considerações sobre a estratégia brasileira de enfrentamento da pobreza	115
4. Possibilidades de ampliação do enfrentamento da pobreza por meio da política de desenvolvimento territorial.....	117

## PARTE 2 - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E PROJETOS ESTRATÉGICOS: REVISITANDO O PRONAT E O PTC .....

125

### CAPÍTULO 4 - ATUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MEIO RURAL BRASILEIRO .....

125

(Nelson G. Delgado e Sergio Pereira Leite)

Introdução.....	125
1. A experiência recente de desenvolvimento territorial rural no Brasil: brevíssimo resgate .....	127
2. O Plano Brasil Sem Miséria Rural do MDA: caracterização dos objetivos e proposta de execução.....	133
3. Problematicando o exercício das políticas e suas possíveis interfaces: inquietações e considerações a respeito dos programas sociais e da política territorial.....	141

CAPÍTULO 5 - PROJETOS ESTRATÉGICOS E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO PRONAT E DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA..... 149

(Catia Grisa)

Introdução.....	149
1. Os projetos estratégicos nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).....	150
1.1 Dimensão socioeconômica.....	155
1.2 Dimensão sociocultural-educacional.....	157
1.3 Dimensão político-institucional.....	159
1.4 Dimensão ambiental .....	160
2. As ações desenvolvidas no âmbito dos Territórios de Cidadania e questões propostas a partir da atualização das políticas.....	161
Considerações finais .....	164

CAPÍTULO 6 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS EMPREGADOS NA DEFINIÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO DA PESQUISA ..... 177

(Sílvia A. Zimmermann e Andréia Tecchio)

Introdução.....	177
1. Territórios da Cidadania e os indicadores de IDH.....	178
2. Territórios da Cidadania e acesso ao Programa Bolsa Família (PBF).....	182
3. Territórios da Cidadania e Cadastro Único.....	191
Considerações finais .....	194

PARTE 3 - POBREZA, NOVAS INSTITUCIONALIDADES, MECANISMOS DE GOVERNANÇA E O PROGRAMA DE AÇÕES TERRITORIALIZADAS: ANÁLISE A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO ..... 213

## CAPÍTULO 7 - CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO DA POBREZA NOS SEIS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA SELECIONADOS ..... 213

(Lauro Mattei e Andréia Tecchio)

Introdução.....	213
1. Contexto histórico da pobreza nos territórios estudados.....	216
2. Dimensões da pobreza nos territórios selecionados.....	219
2.1 A pobreza sob o prisma da renda familiar.....	219
2.2 A pobreza enquanto privações de acesso aos bens e serviços.....	221
Considerações finais.....	235
Anexos.....	237

## CAPÍTULO 8 - INSTITUCIONALIDADES, GOVERNANÇA E PROJETOS TERRITORIAIS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.. 239

(Nelson G. Delgado e Cátia Grisa)

Introdução.....	239
1. A construção e a governança dos Territórios Rurais de Identidade.....	241
2. A reconfiguração dos Territórios de Identidade para Territórios da Cidadania.....	254
3. A interpretação dos territórios a partir dos projetos territoriais e sua interface com a pobreza rural.....	259
Considerações finais.....	267
Anexo.....	274

## CAPÍTULO 9 - AÇÕES E POLÍTICAS NO PROCESSO DE GESTÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: ANÁLISE A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO..... 289

(Ademir Antônio Cazella, Sílvia Zimmermann e Sergio Pereira Leite)

Introdução.....	289
1. Quadro normativo sobre definição e gestão das ações no contexto do Programa Territórios da Cidadania.....	290

2. Análise dos relatórios de execução sobre as ações realizadas nos territórios estudados.....	293
3. Políticas públicas no território: reforma agrária, produção agropecuária e assistência social.....	305
3.1 Reforma agrária.....	305
3.2 Produção agropecuária: Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e PAA Leite.....	307
3.3 Assistência social: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada.....	312
Considerações finais .....	318
Anexos .....	322
RECOMENDAÇÕES DO ESTUDO .....	327
REFERÊNCIAS.....	337

## SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ACOOJUS – Associação dos pequenos produtores rurais de Jussara

ADAB – Agência de Defesa Agropecuária da Bahia

ALIDCIR – Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima

AM – Associações de Municípios

AMA – Articulação Mineira de Agroecologia

AMAI – Associação dos Municípios do Alto Irani

AMAMS – Área Mineira da SUDENE

AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense

AMNoroeste – Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia

APIRR – Associação dos Povos Indígenas do Estado de Roraima

APITSM – Associação dos Povos Indígenas da Terra São Marcos

APLs – Arranjos Produtivos Locais

APTA – Associação de Desenvolvimento e Solidariedade

ASA – Articulação do Semiárido

ASA – Articulação do Semiárido Brasileiro

ASCONTEC – Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica

ASCOOPER – Associação das Cooperativas de Produtores de Leite do Oeste Catarinense

ATD – Agentes Territoriais de Desenvolvimento

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

BB – Banco do Brasil

BNB – Banco do Nordeste

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAA – Centro de Agricultura Alternativa

CAA – Centro de Assessoria do Assuruá

CADÚNICO – Cadastro Único

CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional  
CCA – Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária  
CDA – Coordenação de Desenvolvimento Agrário  
CEALNOR – Central de Associações do Litoral Norte  
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CEDRS/RR – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Roraima  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira  
CERB – Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia  
CET – Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia  
CETA – Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados e Acampados  
CETEP – Centro Territorial de Educação Profissional  
CGT – Comitê Gestor Territorial  
CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco  
CIAT – Comissão de Implantação e Apoio ao Desenvolvimento Territorial  
CIFCRSS – Centro Indígena de Formação e Cultura Raposa Serra do Sol  
CIR – Conselho Indígena de Roraima  
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CMDS – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
COAFTI – Cooperativa dos Agricultores Familiares do Território de Irecê  
CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial de Irecê  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Rio São Francisco e Parnaíba  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e da Parnaíba  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSAD – Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local  
CONSEA - BA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia  
COOAPTI – Cooperativa do Mel do Território de Irecê  
COOFRUT – Cooperativa de Pequenos Fruticultores / Nova Porteirainha

COOJAIBA – Cooperativa de Pequenos Produtores Rurais / Jaíba  
COOPEAL – Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Abelardo Luz  
COOPEMA – Cooperativa de Pequenos Produtores Rurais / Mamonas  
COOPERCAN – Cooperativa de Pequenos Produtores de Cachaça / Nova Porteirinha  
COOPERJ – Cooperativa de Empreendedores Rurais de Jussara  
COOPERMOC – Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Água Doce e Catanduvas  
COOPERPEDRABRANCA – Cooperativa dos Agricultores Familiares de Coronel Martins  
COOPESPE – Cooperativa de Produtores Rurais / Espinosa  
COOPCERTA – Cooperativa de Trabalhadores Rurais / Janaúba / Nova Porteirinha  
COOPTRASC – Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina  
COORAIZ – Cooperativa dos Produtores Rurais da Comunidade de Barreiro da Raiz  
COPAF – Cooperativa da Agricultura Familiar  
COPING – Conselho do Povo Indígena Ingarikó  
COPIRECÊ – Cooperativa de Irecê  
COSE – Centros de Orientação Socioeducativa  
COTEBA – Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CREDIGERAIS – Cooperativa de Crédito / Janaúba  
CREDIRURAL – Cooperativa de Crédito Rural de Irecê  
CREDIVAG – Cooperativa de Crédito / Janaúba  
CRESCER – Cooperativa de Pequenos Produtores de Laticínios / Porteirinha  
CRESOL – Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária  
CRISTAL – Cooperativa de Pequenos Produtores de Laticínios / Riacho dos Machados  
CSA – Convivência com o Semiárido  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF  
DCHT – Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias

DD – Densidade Demográfica  
DIPIM – Distrito do Perímetro Irrigado de Mirorós  
DIREC – Diretoria Regional de Educação  
DIRES – Diretoria Regional de Saúde  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca  
DT – Desenvolvimento Territorial  
EBAL – Empresa Baiana de Alimentos  
EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EMBASA – Empresa Baiana de Água e Saneamento  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FBAF – Fórum Baiano da Agricultura Familiar  
FECAM – Federação Catarinense de Municípios  
FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia  
FETAG-RR – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais da Agricultura Familiar de Roraima  
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola  
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste  
FISET – Fundo de Investimentos Setoriais  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
FUNDIFRAN – Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco  
GARRA – Grupo de Apoio e de Resistência Rural e Ambiental  
GTTs – Grupos de Trabalho Temáticos  
HA – Hectares  
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDH - M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IFBA – Instituto Federal da Bahia  
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente  
Insikiran – Instituto Insikiran de Formação Superior Indígena/UFRR  
IRPAA – Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MC – Ministério das Comunicações  
MCid – Ministério das Cidades  
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MF – Ministério da Fazenda  
MIN – Ministério de Integração Nacional  
MJ – Ministério da Justiça  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MNU – Movimento Negro Unificado  
MOC – Movimento de Organização Comunitária  
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura  
MS – Ministério da Saúde  
MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
MTL – Movimento Terra, Trabalho e Liberdade  
NETRIR – Núcleo de Etnodesenvolvimento do Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos  
NT – Núcleo Técnico

OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMIR – Organização das Mulheres Indígenas de Roraima  
ONGs – Organizações não Governamentais  
OPIRR – Organização dos Professores Indígenas de Roraima  
P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PBF – Programa Bolsa Família  
PBSM – Programa Brasil Sem Miséria  
PBSMR – Plano Brasil Sem Miséria Rural  
PCH – Pequena Central Hidrelétrica  
PD – Plano Diretor  
PDC – Plano de Desenvolvimento Comunitário  
PDSTR – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PGS – Programa Garantia Safra  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLATERs – Planos Territoriais de ATER  
PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária  
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNGATI – Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas  
PPA - P – Plano Plurianual Participativo  
PPA – Plano Plurianual  
PROINF – Ação Orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PSF – Programa Saúde da Família

PST – Plano Safra Territorial

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS – Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável

PTEI – Plano Territorial de Etnodesenvolvimento Indígena

PTRI – Programa Território Rural de Identidade

RNCT – Rede Nacional de Colegiados Territoriais

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SASOP – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais

SDR – Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEAGRI – Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Estado da Bahia

SEAPA – Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas

SEC – Secretaria de Educação

SECAFES – Sistema Estadual de Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar e Economia Solidária

SECOMP – Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais do Estado da Bahia

SECTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação

SECULT – Secretaria de Cultura do Estado da Bahia

SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social

SEDIR – Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional do Estado da Bahia

SEI – Secretaria de Estado do Índio

SEI – Superintendência de Estudos Socioeconômicos da Bahia

SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia

SESAB – Secretaria de Saúde do Estado da Bahia

SESAI – Secretaria Especial de Saúde Indígena  
SETRE – Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda  
SICOOB – Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil  
SINTAGRI – Sindicato dos Técnicos Agrícolas da Bahia  
SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar  
SIT – Sistemas de Informações Territoriais  
SODIUR – Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima  
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia  
SUAF – Superintendência de Agricultura Familiar  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUVALE – Superintendência do Vale do São Francisco  
TC – Territórios da Cidadania  
TCIRSSSM – Território da Cidadania Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos  
TI – Terra Indígena  
TIRSS – Terra Indígena Raposa Serra do Sol  
TISM – Terra Indígena São Marcos  
TWM – Sociedade para o Desenvolvimento Comunitário e Qualidade Ambiental  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFRR – Universidade Federal de Roraima  
UNEB – Universidade do Estado da Bahia  
UNEGRO – União dos Negros pela Igualdade  
UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária  
UNIPI – União das Prefeituras do Platô de Irecê  
UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
VAI – Projeto de Valorização da Agricultura Indígena  
VBPA – Valor Bruto da Produção Agropecuária

## INTRODUÇÃO

### ■ Sergio Pereira Leite

Professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do OPPA

O tema pobreza vem ocupando um lugar de destaque cada vez maior nas agendas públicas nacionais e internacionais. Desde a década de 1990 expandiram-se programas e políticas de enfrentamento da pobreza, sobretudo nos organismos e agências de cooperação internacional, bem como em diversos países. Para tanto, alguns eventos foram decisivos para que o tema fosse alçado à condição de prioritário no contexto atual, destacando-se a Conferência de Copenhague sobre Desenvolvimento Social (1995), a Aliança Mundial das Cidades Contra a Pobreza (1997) e a Declaração das Metas do Milênio (2000).

Mesmo que conceitos sejam distintos, que indicadores variem e que as perspectivas de ações sejam heterogêneas, é inegável nos dias atuais a centralidade do problema da pobreza enquanto um tema eminentemente político, fazendo com que ocorra uma evolução positiva no tratamento da temática no cenário mundial.

Nesses últimos períodos houve também um conjunto de inovações institucionais e das próprias políticas públicas, as quais passaram a desenvolver ações de forma mais cooperada e a considerar os atores sociais como elementos-chave no processo de enfrentamento da pobreza. Paralelamente a isso, nota-se, ainda, o estabelecimento e a consolidação da democracia na maioria dos países, o que contribuiu para criar um clima positivo e que veio a reforçar a importância das políticas públicas de enfrentamento da pobreza.

No plano social é importante registrar a evolução da temática que migrou de uma compreensão estritamente econômica para uma concepção mais ampla no campo do desenvolvimento social. Nesta trajetória, a complexidade do tema se ampliou e quando tratado na perspectiva e no âmbito dos sistemas de proteção social dois tipos de direitos são reforçados: os direitos humanos e os direitos sociais.

No Brasil foram desenvolvidas diversas ações públicas nos anos de 1990, bem como uma campanha nacional contra a fome e a miséria. Todavia, somente a partir do ano de 2003 o tema pobreza passou a ser considerado como prioridade política na agenda nacional. A partir daquele momento adotou-se um conjunto de programas e políticas

voltadas à erradicação da pobreza, os quais são objeto de análise desta pesquisa em sua vertente rural.

Observa-se, porém, que a pobreza não é um fenômeno recente no país, estando presente na sociedade desde os primórdios de sua criação. No entanto, ela se tornou um fator de grande complexidade social e de abrangência nacional, particularmente depois das sucessivas crises econômicas que se abateram sobre o país a partir da década de 1980, atingindo parcelas importantes da população total.

De acordo com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2009 ainda existiam aproximadamente 15 milhões de pessoas extremamente pobres no Brasil, mesmo que no período entre 2002 e 2008 cerca de cinco milhões de pessoas tenham deixado essa condição. Chama atenção, todavia, que as diferenças regionais ainda permanecem em patamares elevados. Por exemplo, a região metropolitana de Recife apresentava a maior taxa de pobreza, enquanto que a região metropolitana de Porto Alegre detinha a menor taxa de pobreza dentre todas as áreas metropolitanas do país.

Mas em termos relativos, a pobreza rural ainda é extremamente expressiva no Brasil. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2009, revelaram que 8,4 milhões de pessoas que faziam parte da população rural total (30,7 milhões de pessoas) eram classificadas como pobres (renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondiam a R\$ 207,50); e 8,1 milhões de pessoas eram classificadas como extremamente pobres (renda *per capita* mensal de até ¼ salário mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondiam a R\$ 103,75). Isso significa que no ano de 2009 aproximadamente 54% da população rural total era enquadrada como pobre. A distribuição espacial da pobreza rural revela que 53% do total de pessoas classificadas como pobres viviam na região Nordeste do país, sendo que a mesma região respondia também por 70% do total de pessoas extremamente pobres.

Do ponto de vista da intervenção governamental, estudo do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA; 2011) destaca que a redução em curso da pobreza no conjunto do país está associada à matriz institucional da política social vigente, cuja abrangência e capilaridade se constituíram no principal canal de uma política ampla de combate à pobreza. Para tanto, destaca-se o caso do Programa Bolsa Família e, mais recentemente, do próprio Programa Brasil Sem Miséria, o qual pretende alargar o enfoque do programa anterior, ao estabelecer uma abordagem do problema da pobreza associado às carências estruturais e sociais mais complexas.

Por outro lado, a última década foi objeto de inovações institucionais importantes no âmbito da implementação de políticas públicas, em especial para o meio rural

brasileiro. Destaca-se, nesse sentido, o exercício de dois programas governamentais, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), de 2003, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), de 2008, que abriram novas perspectivas para a articulação de políticas públicas, inclusive aquelas direcionadas ao combate à pobreza e ao enfrentamento das desigualdades.

A performance da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro foi objeto de um amplo estudo realizado por uma equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ), em parceria com o Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS/IIICA), tratando especialmente dos processos de implementação do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), resgatando o período 2003 – 2010 (ver Leite e Delgado, 2011). No trabalho atual, resultado de um *follow-up* do projeto anterior, envolvendo um grupo de pesquisadores do mesmo Observatório, buscou-se fundamentalmente analisar as interfaces entre a implementação de políticas de desenvolvimento territorial e os processos de enfrentamento da pobreza no meio rural, passando, entre outros temas, pelas possibilidades de inclusão social e produtiva abertas nesse percurso.

Para tanto, o estudo contou, além de um amplo mecanismo de levantamento de informações documentais, bibliográficas e estatísticas, com a realização de trabalho de campo em seis Territórios da Cidadania, selecionados segundo critérios específicos, visando averiguar *in loco* as dinâmicas sociais e produtivas e seus possíveis reatamentos sobre as condições de vulnerabilidade da população rural a partir da entrada das políticas de desenvolvimento territorial. Tal seleção de estudos de caso teve como universo o conjunto dos Territórios da Cidadania existentes no país. Entrevistas com gestores dos programas da área foram também realizadas ao longo do estudo e colaboraram para uma melhor compreensão do quadro e do contexto institucional onde tais mecanismos estão ancorados.

Dessa forma, a presente coletânea está organizada em dois volumes, visando responder às formulações iniciais do estudo. No segundo volume são apresentados os seis estudos de caso e explicada a metodologia do trabalho de campo, além dos resultados alcançados. Assim, os capítulos desse segundo volume referem-se aos seguintes territórios: Meio Oeste Contestado, no estado de Santa Catarina; Irecê, na Bahia; Sertão Ocidental, em Sergipe; Serra Geral, no norte mineiro; Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, em Roraima; e Sudeste Paraense, no Pará. Uma apresentação geral dos mesmos pode ser encontrada na Introdução daquele volume.

O primeiro volume da coletânea, objeto dessa Introdução, está dividido em três partes, cada uma delas contendo três capítulos. A primeira parte avança sobre as questões relativas ao desenho de um marco analítico para a abordagem do tema da pobreza,

formas de mensuração e associação às políticas públicas (em particular aquelas de perfil territorial), bem como ao “mergulho” nas experiências concretas de práticas e processos territoriais resultantes da implementação do Programa Territórios da Cidadania. Para tanto, está dividida em três capítulos que, de uma forma ou outra, examinam noções, metodologias de mensuração e abordagens que pontuam o tratamento do tema da pobreza ao nível internacional, compilando vários estudos (gerais e/ou específicos) que discutem o assunto no período mais recente, bem como debatendo algumas metodologias em voga difundidas por agências multilaterais especializadas na questão. A experiência de políticas na área (concentrando-nos no caso brasileiro) e seus intentos de incorporar processos de proteção e inclusão social foi ainda objeto de tratamento nessa parte do volume, bem como um balanço crítico sobre a aproximação entre estratégias de enfrentamento da pobreza e de desenvolvimento territorial.

A segunda parte do volume voltou-se ao trabalho de atualização das políticas territoriais, ao tratamento preliminar sobre as interfaces dessas últimas com as iniciativas recentes de combate à pobreza e erradicação da miséria, ao tratamento de dados estatísticos secundários que auxiliaram na compreensão das políticas e na definição dos estudos de caso. Assim, o quarto capítulo do volume trata da atualização das políticas supramencionadas, valendo-se da experiência acumulada pelos pesquisadores no projeto anterior. Em função dos objetivos desse estudo, buscou-se adicionalmente incorporar a análise dos Projetos Territoriais em curso, a partir de documentos produzidos pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), objeto do capítulo seguinte. Foram realizadas, ainda, diversas entrevistas com representantes dos órgãos governamentais envolvidos com as políticas e sistematizado um conjunto importante de fontes bibliográficas e documentais. O sexto capítulo está dedicado à sistematização de informações estatísticas secundárias, em particular aos dados sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) observados nos territórios e aos registros contidos no Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sobretudo aqueles relativos ao Programa Bolsa Família (PBF). Como ficará evidente, essas informações são estratégicas para a caracterização dos territórios, tendo em vista nossa preocupação com o processo de combate à pobreza, subsidiando os procedimentos de escolha dos estudos de caso relatados no segundo volume.

Na terceira parte procuramos realizar uma análise “transversal” dos casos abordados na pesquisa, privilegiando agora alguns eixos temáticos diretamente relacionados às questões e aos problemas do estudo. Assim, o sétimo capítulo do volume volta-se sobre as condições socioeconômicas da população instalada nos municípios que integram os seis territórios visitados, bem como o acesso da mesma a um conjunto de bens e serviços, no sentido de diagnosticar a magnitude da incidência da pobreza nessas áreas, fugindo ao emprego exclusivo dos parâmetros monetários. No capítulo subse-

quente, a dimensão das institucionalidades territoriais é abordada de forma detalhada, recuperando as transformações observadas nos territórios examinados quando da entrada do Programa Territórios da Cidadania em 2008. São destacadas aí as estruturas de governança territorial e o perfil dos projetos estratégicos, especialmente sua maior ou menor aderência ao processo de combate à pobreza. O último capítulo trata da gestão das ações e políticas territoriais, considerando especialmente a introdução da Matriz de Ações prevista no PTC e os resultados do seu desempenho registrados nos Relatórios de Execução publicados pela SDT. São destacadas algumas políticas (segundo critérios estabelecidos pelo trabalho) e verificada sua implementação, em termos de recursos efetivamente dispendidos e famílias atendidas, no período compreendido entre os anos de 2008 e 2010. Ao final do volume são apresentadas as principais recomendações do estudo.

A equipe do OPPA encarregada de executar o trabalho é composta pelo coordenador da pesquisa, Sérgio Pereira Leite; os pesquisadores Nelson Giordano Delgado, Lauro Francisco Mattei, Ademir Antonio Cazella; os consultores Renato Sérgio Maluf e Philippe Bonnal; e as assistentes de pesquisa Silvia Aparecida Zimmermann, Catia Grisa e Andreia Tecchio, contando ainda com o apoio administrativo de Diva Azevedo de Faria. Os profissionais envolvidos estão vinculados à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (CIRAD), Montpellier, França. No caso dos *surveys*, contou-se ainda com a valiosa colaboração de estudiosos e especialistas das regiões tratadas: Claudio Lasa (consultor), Eliano Lopes (UFS), Rômulo Barbosa (UNIMONTES), Daniel Rosar (UFRR) e William Assis (UFPA).

O trabalho beneficiou-se adicionalmente das consultorias prestadas pelos pesquisadores Renato Maluf e Philippe Bonnal. Os consultores trataram de questões alusivas às interfaces entre políticas territoriais e programas de combate à pobreza, revisitando um quadro teórico-conceitual específico e destacando aspectos metodológicos que auxiliaram o encaminhamento das questões tratadas ao longo de todo o estudo.

É preciso registrar, ainda, nosso agradecimento ao IICA (e ao Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável), na pessoa de Carlos Miranda, pela oportunidade de dar continuidade a um programa de pesquisa do OPPA, centrado sobre a análise das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Esse trabalho consolida, portanto, um trabalho de pesquisa iniciado em 2007, tendo como referência maior o desempenho de dois programas específicos, acima indicados.



## PARTE 1

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO MEIO RURAL

- **Philippe Bonnal**  
**Renato S. Maluf**  
**Lauro Mattei**

## CAPÍTULO 1

# REFERÊNCIAS E CONSIDERAÇÕES PARA O ESTUDO E A ATUAÇÃO DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (PRONAT E PTC) NA PERSPECTIVA DA REDUÇÃO DA POBREZA EM TERRITÓRIOS RURAIS

- **Philippe Bonnal**  
Pesquisador do CIRAD e do OPPA

### Introdução

O presente capítulo constitui o produto final da assessoria ao projeto *Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial*, cujo objetivo, segundo os termos do contrato 111.304, é de fazer propostas para a análise do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), tendo em vista a expectativa de que os mesmos contribuam para processos de desenvolvimento e de enfrentamento da pobreza e também de fazer proposições para o aperfeiçoamento dos seus mecanismos e instrumentos de ação.

Lembrando-se aqui que o PRONAT e o PTC constituem os dois principais programas federais de desenvolvimento territorial, ambos da competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esses programas estão intimamente ligados pelo fato de compartilharem os mesmos recortes territoriais e parte dos seus dispositivos

institucionais. Contudo, eles se diferenciam pelos seus objetivos, natureza e modelo de governança.

O PRONAT é uma política processual, no sentido em que ele é baseado num corpo normativo, elaborado ao nível federal, e cujo objetivo é nortear os atores do setor da agricultura familiar na elaboração de projetos territoriais. Com esta orientação, aparece claramente que a quantidade e a qualidade dos projetos elaborados se encontram dependentes da intensidade e das modalidades da participação da sociedade organizada ligada à agricultura familiar territorial. A criação do PRONAT, na prolongação imediata da eleição do candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, baseou-se na vontade política de romper com o isolamento socioeconômico dos agricultores familiares, mediante o reconhecimento de seus papéis fundamentais nas dinâmicas territoriais, proporcionando-lhes apoio institucional e financeiro para ampliarem seus desempenhos. Esta orientação fundamentou-se em diferentes ideias complementares. Uma delas era que o rural não podia mais ser limitado ao agrícola e que para empreender um processo de desenvolvimento rural era necessário tomar em conta as interações sociais, econômicas, culturais e ambientais das atividades desempenhadas pelas famílias rurais, assim como as interações cidades – campo.

Outra ideia foi que a solidariedade entre as famílias rurais era facilitada pela proximidade cultural e física e que ela constituía o principal recurso para empreender ações de desenvolvimento ao nível local. Ainda, outro aspecto destacado foi o fato de que a escala municipal não era mais considerada como a mais adequada para operar processos significativos de desenvolvimento por causa de seu tamanho reduzido, além de possivelmente estar contaminada por estratégias de manutenção de poder pelas oligarquias locais. Sendo assim, os critérios para definir os “territórios rurais de identidade”, tais como foram designados pelo MDA, tinham a ver, principalmente, com a importância da agricultura familiar e a afirmação do caráter rural das atividades socioeconômicas.

O PTC é um dispositivo de articulação descentralizada ao nível territorial de programas públicos, com o principal objetivo de concentrar a ação pública e incrementar fortemente o desenvolvimento em zonas de baixo desempenho econômico e social. Não é tanto o objetivo do PTC conceber ações públicas inovadoras, mas sim, de melhorar a articulação das numerosas políticas já existentes, com objetivo de criar efeitos territoriais sinérgicos.

Como o PRONAT, o PTC foi criado num momento específico do debate político, sendo ele consecutivo da reeleição do Presidente Lula, com a decisão política de acelerar o processo de desenvolvimento socioeconômico do país, aproveitando a boa conjuntura econômica. O PTC nasceu assim, como uma declinação voltada para o meio rural

do Programa Aceleração do Crescimento (PAC), conformando um “PAC rural”. Mas, no momento da implementação se autonomizou com respeito ao PAC e se aproximou do PRONAT, constituindo um dispositivo institucional complementar a este último programa, especialmente dirigido ao combate à pobreza rural a partir de uma entrada territorial<sup>1</sup>. De maneira coerente com esta orientação estratégica, a seleção dos territórios PTC quase sempre foi realizada dentro do universo dos territórios rurais (PRONAT) a partir de índices, caracterizando os baixos níveis de desenvolvimento humano, o desempenho precário dos serviços públicos e a geração de renda fraca baixa.

PRONAT e PTC apresentam posturas distintas e complementares sobre a redução da pobreza rural. Para o PRONAT, o enfrentamento direto da pobreza rural não está contemplado dentro de seu quadro de metas. Sua atuação referente a este tópico é indireta, sendo ela o efeito do processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares. Distintamente, o PTC pretende defrontar-se diretamente com as causas da estagnação socioeconômica, da qual a pobreza e a desigualdade são algumas das manifestações mais visíveis.

A instauração do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), em 2011, no início do governo da presidente Dilma Rousseff, amplia ainda a tendência da focalização e concentração da ação pública nos problemas a corrigir, no caso, a pobreza rural. Com o objetivo de superar a situação de extrema pobreza, o PBSM focaliza suas ações no público específico, composto de indivíduos com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00, isto é, menos de um oitavo do salário mínimo, rendimento considerado como o limite superior da extrema pobreza. De acordo com o Decreto nº 7492, que instituiu o PBSM, as ações desempenhadas se enquadram em três eixos programáticos: (i) a garantia de renda, baseada em transferências de renda e em ações voltadas à melhoria das condições de vida da população-alvo; (ii) a melhoria do acesso a serviços públicos; e (iii) a inclusão produtiva, ou seja, a incorporação ou amplificação da participação dos trabalhadores familiares em processos e dispositivos de produção. Considera-se que a implantação do PBSM tem um papel complementar e não substitutivo com respeito ao PRONAT e ao PTC.

Contudo, sem perder de vista a perspectiva do PBSM, e de acordo com o pedido institucional, o foco neste capítulo será exclusivamente nos programas PRONAT e PTC, tentando destacar elementos teórico-metodológicos para subsidiar os estudos de casos realizados pelos colegas participantes do projeto e formular algumas propostas ou recomendações preliminares na perspectiva de melhorar o desempenho dos dois programas em referência ao combate à pobreza rural.

<sup>1</sup> Segundo um membro do Gabinete do MDA, entrevistado em 2010.

O capítulo compõe-se de quatro partes. Na primeira, far-se-ão breves considerações teórico-metodológicas em torno da caracterização da pobreza rural e das políticas voltadas para o controle da mesma. Na segunda parte, apresentaremos algumas considerações sobre a pobreza rural nos territórios rurais e a ligação entre as políticas de desenvolvimento territorial e redução da pobreza. Na terceira parte, formulam-se sugestões de índole teórico-metodológica para a análise da pobreza nos territórios e das políticas públicas territoriais sob o ângulo do controle da pobreza. Na última parte, algumas observações e sugestões em termos de atividades de pesquisa e de campo de reflexão são destacadas.

## **1. Algumas considerações teórico-metodológicas sobre a pobreza e o seu combate pela ação pública**

Muitas das referências disciplinares das políticas de combate à pobreza no campo das ciências sociais vêm da economia, a qual presta pouca atenção à ligação entre o combate à pobreza e o desenvolvimento territorial. Observa-se que o debate econômico sobre a elaboração de políticas de combate à pobreza está atualmente dominado pela discussão da influência relativa, ou combinada, das políticas que favorecem o crescimento econômico em detrimento daquelas voltadas para a redução da desigualdade. Contudo, em correntes da economia não afeitas ao *mainstream* (economia social ou solidária, economia institucionalista) e outras disciplinas das ciências sociais (sociologia, ciências políticas, geografia social, psicologia etc.) identificam-se fatores como: as normas e dinâmicas sociais, as relações políticas, as disposições psicológicas ligadas ao posicionamento do indivíduo dentro da sociedade, e outros, como elementos fundamentais que condicionam o nível de pobreza. Esses elementos podem ter uma forte expressão territorial.

Nesta base, levanta-se a hipótese de que o efeito das políticas de desenvolvimento territorial brasileiras sobre a pobreza está ligado a três processos complementares: (i) a influência dos instrumentos de políticas públicas incluídos dentro das matrizes das políticas de desenvolvimento territorial e cujos objetivos estão voltados especificamente ao combate à pobreza; (ii) o efeito sinérgico ao nível territorial da articulação de programas ou políticas setoriais; e (iii) a influência dos instrumentos visando à coesão social, ao fortalecimento dos mecanismos de solidariedade e à inclusão cidadã.

Antes de precisar esses mecanismos de atuação e deduzir elementos metodológicos para o estudo em curso, começaremos por lembrar alguns elementos teóricos, principalmente – porém não exclusivamente – localizados no campo da economia, sobre a caracterização da pobreza e seu controle pelas políticas públicas.

## 1.1 As dimensões da pobreza

É conveniente fazer algumas colocações com respeito aos enfoques de pobreza formulados por Steward et al. (2007) citados por Maluf (2012)<sup>2</sup>. A primeira colocação dos autores é relativa ao enfoque diferenciando à pobreza absoluta da pobreza relativa. Como já apontado por Maluf (2012), a pobreza absoluta é estimada relativamente a uma insuficiência de consumo com respeito às necessidades fundamentais, sendo elas atendidas via despesas monetárias (a renda) ou não monetárias. Cabe aqui mencionar também que as necessidades fundamentais são materializadas pela linha de pobreza, a qual corresponderia à renda mínima necessária para atendê-las. Apesar de que é amplamente reconhecido que esta linha de pobreza varia no tempo e no espaço (de um país para outro e até, num mesmo país), uma renda fixa em torno de um dólar por dia e por pessoa é geralmente apontada pelas instituições internacionais para caracterizar essas necessidades fundamentais nos mais diversos países do mundo.

Em contraste com a pobreza absoluta, a pobreza relativa (ou a privação relativa) corresponde a uma proporção fixa da renda média da população. Ela designa a porcentagem dos indivíduos cuja renda é inferior a x% da renda média, sendo que o valor de “x” varia segundo as convenções nacionais ou internacionais. O índice de pobreza relativa representa essencialmente a desigualdade de renda dentro da população, com a particularidade de ser independente da renda, uma vez que ele pode se manter ou mesmo aumentar quando cresce a renda média (Bourguignon, 2004). Esta distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa tem grande importância na hora de definir políticas de combate à pobreza, como destacaremos adiante.

A segunda colocação de Steward et al. é relativa às concessões de Amartya Sen. Para Sen, a pobreza corresponde à *privação de liberdade* consecutiva de um déficit de *capacidades* no que se refere à saúde, à educação, à moradia, às normas sociais e às instituições políticas. Achamos importante sublinhar aqui que, nesta concepção, a comparação de níveis de pobreza é difícil em alguns casos, uma vez que não existe uma relação linear entre as diversas dimensões, como apontado por Sindzingre (2009). De fato, podem existir várias combinações estáveis entre níveis distintos de renda e de desenvolvimento humano, ou seja, que um mesmo valor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pode designar situações distintas. É impossível, por exemplo, hierarquizar duas situações de pobreza, correspondendo de um lado a uma população que possui uma renda média reduzida, porém que se beneficie de um

2 Conferir o segundo capítulo deste volume.

bom nível de educação e saúde e de outro lado a uma população na situação inversa (boa renda e desenvolvimento humano fraco)<sup>3</sup>.

Também é importante destacar, seguindo Maluf (2012) e os pesquisadores do OPPA (Leite et al., 2012), o caráter multidimensional da pobreza rural, característica amplamente destacada na literatura especializada e mobilizada como um argumento para a produção de metodologias de análise e de intervenção. Alkire e Santos (2010) elaboraram assim um índice caracterizando a situação de extrema pobreza de 104 países em desenvolvimento, utilizando 10 critérios considerando supostamente as distintas dimensões da pobreza<sup>4</sup>. De certo ponto de vista, este trabalho, como muitos outros do mesmo gênero<sup>5</sup>, induz uma mudança no campo da análise da pobreza, abandonando a discussão da natureza da pobreza ao benefício da discussão da sua medição.

No registro da multidimensionalidade da pobreza cabe apontar a importância das normas sociais, condicionando o comportamento dos membros de uma comunidade ou de um grupo. Fica claro que essas normas podem atuar de maneira positiva ou negativa sobre a situação da pobreza, dependendo da sua natureza e objetivo. As normas sociais são fatores positivos para a limitação do impacto da pobreza quando elas organizam e justificam ações de solidariedade e de ajuda entre os membros da comunidade. Também, elas continuam sendo altamente positivas quando justificam e incentivam o acesso dos membros às instituições suscetíveis de melhorar o desenvolvimento humano (escolas, posto de saúde, fontes de informação etc.) e a sua participação na contestação política e nas organizações econômicas. Por outro lado, elas constituem entraves à redução da pobreza quando legitimam um processo de exclusão sistemático de um segmento da comunidade ao se referir a elementos independentes da vontade individual, como o estatuto socioprofissional, a origem racial ou geográfica, a cor da pele etc., ou quando justificam a manutenção do poder das elites e das oligarquias rurais (Sindzingre, 2009, *op.cit.*, Green & Hulme, 2005).

Assim, as normas sociais podem contribuir para institucionalizar situações de *poverty traps* (armadilhas de pobreza) e tornar a pobreza persistente. Nessas situações de *poverty-traps*, a estabilidade da pobreza é ligada à falta de acesso, tanto aos recursos

3 Segundo Sindzingre, Sen menciona frequentemente o exemplo do Estado de Kerala para ilustrar um caso de renda reduzida e alto índice de desenvolvimento humano e da população negra norte-americana na segunda situação (Sindzingre, *op. cit.*).

4 Esses critérios são agrupados em três itens: Saúde (mortalidade infantil, desnutrição), Educação (anos de escolaridade, assiduidade escolar), Padrão de vida (eletricidade, acesso à água, aos sanitários, ao tipo de chão, à energia para a preparação das refeições, aos artefatos domésticos).

5 Ver também: Sindzingre, (2005); Fusco & Dicks, (2006); Chambers, (2007); Addison et al., (2008)

produtivos (terra, capital, conhecimento), quanto aos recursos de bem-estar (saúde, residência) e de comunicação, e o fraco poder de organização e de reivindicação política. Às vezes, as normas sociais ampliam o processo de estagnação mediante o bloqueio de comportamentos individuais inovadores ou mediante a fragmentação desigual do produto social (Sindzingre, 2007). Nesta situação, a pobreza é ao mesmo tempo a origem e o produto de um processo autossustentável (círculo vicioso) de produção de normas, bloqueando ou dificultando aos indivíduos toda tentativa de saída da pobreza (Bowles, 2004).

As normas sociais de pertença (*règles sociales d'appartenance*), que diferenciam os indivíduos que compõem um mesmo grupo social daqueles não pertencentes, podem permitir um alívio da pobreza mediante as regras de solidariedade como já apontado, mas também pode atuar no sentido contrário limitando a livre circulação física e social dos membros do grupo (Sindzingre, 2007, op. cit.). No Brasil, o primeiro aspecto se dá, por exemplo, nas práticas de mutirão de trabalho, de ajudas alimentícias ou de saúde ou de sistema solidário de crédito-poupança. O segundo aspecto se observa, por exemplo, em comunidades relativamente fechadas onde se limitam às mudanças físicas (saídas da comunidade), culturais ou socioprofissionais.

## 1.2 As políticas de controle da pobreza

No que diz respeito às políticas de redução da pobreza é interessante e até necessário considerar as prescrições internacionais e, notadamente, das organizações e instituições financeiras internacionais (IFI). A razão deste interesse está ligada primeiramente ao lugar de destaque que o tema ocupa nas agendas dessas instituições desde o final dos anos 1990. A segunda razão é o fato de que essas instituições atribuem cada vez mais atenção à capacidade inovadora dos Estados nacionais no combate à pobreza, e defendem a estratégia do *Ownership*, ou seja, a necessidade de que os Estados nacionais se apropriem e se adaptem às políticas propostas pelas IFI (Raffinot, 2009).

Como se sabe, a importância do tema da redução da pobreza dentro das agendas das agências internacionais direcionadas ao desenvolvimento e seu financiamento cresceu significativamente a partir do final do último século, se tornando a partir dos anos 1990 uma das principais prioridades. O papel do controle da pobreza também teve uma evolução marcante passando progressivamente de uma função de apoio condicional, sujeito a planos econômicos (planos de ajuste estrutural), a uma função autônoma. Nos últimos anos, a redução da pobreza se tornou um objetivo fundamental de desenvolvimento tanto das organizações de cooperação internacional (BM, FMI, ONU) como bilateral, assim como de numerosos países, notadamente, latino-americanos. Vale a pena mencionar aqui alguns dos princípios e recomendações formulados ao nível internacional.

Nos círculos científicos próximos do Banco Mundial, considera-se que o principal fator de redução da pobreza é o crescimento econômico, mesmo reconhecendo que o mesmo possa estimular a desigualdade, notadamente, quando fundamentado na produção primária. Ao mesmo tempo, é reconhecida a influência positiva da redução da desigualdade sobre a pobreza. Sendo assim, o objeto do debate atual é de determinar, primeiramente, qual dos dois mecanismos – o crescimento econômico ou a redução da desigualdade – produz mais resultados e, segundo, qual é a influência recíproca entre os mesmos.

Sem discutir o detalhe deste debate, o que foge ao objeto deste capítulo, nos limitaremos a mencionar a posição de François Bourguignon<sup>6</sup> por ter sido importante na definição das políticas de combate à pobreza difundida pelas IFI. Este autor opina que: (i) os efeitos recíprocos dos dois fatores são comprovados assim como a atuação sinérgica dos dois sobre a pobreza, cujos efeitos precisos dependem do contexto; (ii) o crescimento pode aumentar a desigualdade, a qual por efeito recíproco, limitaria o crescimento; (iii) a longo prazo seria o crescimento sustentável que puxaria a redução da pobreza; (iv) a curto prazo, o efeito do crescimento poderia estar anulado pela desigualdade; (v) a redução da desigualdade teria um papel maior para a redução da pobreza em economias intermediárias com desigualdade marcada do que em países mais igualitários com renda reduzida (Bourguignon, *op.cit.*, p. 37 e 38).

No que diz respeito às ações públicas, as IFI consideram que o combate à pobreza deve associar políticas de crescimento e políticas redistributivas, além do investimento público (quando é possível) ou privado, das reformas de melhoramento da governança e do fortalecimento da democracia. Também, é amplamente compartilhada a ideia de que a pobreza absoluta e a pobreza relativa não devem receber o mesmo tratamento.

É um posicionamento agora assumido dentre as IFI de considerar que a pobreza absoluta é uma situação insuportável cuja “remoção rápida, sob qualquer forma, é um objetivo essencial de desenvolvimento” (Bourguignon, 2004, p. 29). Sendo assim, a pobreza absoluta teria uma dimensão moral, mexendo com os valores fundamentais da sociedade e cujas modalidades de remoção dependeriam da solidariedade nacional e ultrapassariam a mera discussão sobre as modalidades da intervenção e, mais precisamente, o relacionado aos efeitos perversos da transferência de renda. De certo ponto de vista, poder-se-ia interpretar as declarações do então vice-presidente do Banco Mundial como a consideração de que a remoção da pobreza absoluta seria um pré-requisito para o controle da pobreza, ou seja, da pobreza relativa.

**6** Então vice-presidente e chefe dos economistas do Banco Mundial quando o tema do combate à pobreza teve particular expressão dentro da estratégia de ação desta instituição. F. Bourguignon é atualmente o diretor da Escola de Economia de Paris.

Para a redução da pobreza relativa, ou da privação relativa, como definida por alguns autores, e ao contrário daquele da pobreza absoluta, levanta-se o debate das modalidades de intervenção. Uma postura compartilhada é que as políticas redistributivas *eficientes* complementariam o crescimento econômico no seu papel de redução da pobreza, ao controlar ou limitar a desigualdade induzida pelo crescimento econômico no curto prazo, e ao desenvolver uma melhor repartição da riqueza, facilitando a permanência do crescimento a longo prazo. Este efeito a curto e longo prazos legitimaria a intervenção pública de acompanhamento sigiloso da evolução macroeconômica.

O principal debate refere-se às características das políticas redistributivas a serem promovidas, sendo que a tendência é considerar a eficiência de uma política como algo ligado à durabilidade de seu efeito. Neste particular, uma política redistributiva da riqueza, em termos de capitais produtivos (capital físico, capital financeiro, capital humano etc.) teria um impacto mais duradouro que uma política redistributiva de renda (transferência social) cujo efeito, essencialmente voltado para o consumo, seria de curto prazo. Sendo assim, considera-se que uma política redistributiva é realmente eficiente e coerente quando ações de transferência de renda são completadas por programas estruturais de redistribuição efetiva dos fatores de produção, notadamente, no caso da pobreza rural, da terra, do crédito em condições aceitáveis de juros, de formação profissional etc.

É objeto de um amplo consenso destacar a importância das políticas e reformas do Estado que possuem objetivo de fortalecimento da democracia. A partir das considerações de Sen, fica clara a influência positiva do aumento das “liberdades de escolher”, ou seja, da “capacidade” da população em reduzir a sua situação de pobreza. Trata-se de modificar tanto as representações dos pobres sobre a sua própria situação e seu papel dentro da sociedade (autoestima), como as relações de poder e de dominação das elites, via a participação de indivíduos em situação de pobreza nas organizações coletivas, nas decisões políticas e o exercício do controle social.

No quadro da Organização das Nações Unidas (ONU), as opiniões são ainda mais marcadas. Assim, o relatório 2010 do Instituto de Pesquisa sobre o Desenvolvimento Social das Nações Unidas (UNRISD) avança sete orientações para definir políticas de redução da pobreza, as quais são mais abrangentes que das IFI, distanciando-se do enfoque monetário. A primeira recomendação está em conformidade com as IFI: a redução da pobreza necessita de crescimento econômico e de uma mudança estrutural que estimule o emprego produtivo, com a preocupação, entre outras, de absorver a mão de obra oriunda da agricultura. Outra recomendação é a implementação de políticas sociais amplas, destacando que a cobertura social é uma das vias mais rápidas e efetivas de sair da pobreza. A terceira recomendação é precisamente a necessidade

de lutar contra a desigualdade, considerando que “*poverty and inequality must be considered as interconnected parts of the same problem*” (UNRISD, 2010, p.5).

A desigualdade não está limitada à dimensão econômica. Ao contrário, ela é o produto de todo tipo de discriminação de *status*, gênero, raça, localização etc. Esta consideração justifica, segundo esta instituição, realizar políticas diferenciadas para populações discriminadas, especialmente, políticas de transferência de ativos, tal como terra, e realizar infraestruturas sociais, entre outras ações. Outra colocação é que a redução da pobreza precisa da ação efetiva do Estado, tanto do ponto de vista do engajamento orçamentário quanto da competência da burocracia aos diversos níveis de governança, sendo isto uma condição para compensar as deficiências do mercado. A quinta colocação trata da dimensão política e da necessidade de melhorar o funcionamento democrático das sociedades e facilitar notadamente a expressão política da população em situação de pobreza. A sexta colocação é a observação de que não existe uma via única de saída da pobreza, mas sim, uma diversidade de vias possíveis, utilizando o acúmulo de experiências exitosas testadas por diferentes países. Enfim, a última colocação é que a redução da pobreza é ainda mais efetiva quando as políticas econômicas e sociais, as instituições e os compromissos políticos atuam conjuntamente.

Destaca-se desta concepção do combate à pobreza, diferentes elementos úteis para o resto das nossas considerações. Primeiro, a pobreza sendo um fenômeno multidimensional, as políticas voltadas para a sua redução têm automaticamente um caráter sistêmico, juntando dimensões econômica, social, política, institucional e administrativa. Cada uma delas se justifica, sendo ilusório considerar que apenas a dimensão econômica permite resolver situações endêmicas de pobreza.

Em segundo lugar, a redução da pobreza necessita de um processo experimental de busca e de adaptação de soluções próprias às características nacionais e regionais da pobreza e às normas sociais do país. Cabe observar que o caráter experimental é coerente com as orientações das IFI, e notadamente do Banco Mundial, que vem se afirmando cada vez mais, desde o final dos anos 1990, defendendo a necessidade que os países se apropriem das políticas de combate à pobreza, quando a apropriação (*Ownership*) começa ser considerada como uma condição *sine qua non* da eficiência das políticas de redução da pobreza (Raffinot, 2009).

Em terceiro lugar, o combate à pobreza precisa de um Estado atuante que não se contente apenas em facilitar a livre expressão das forças do mercado, mas que atue como impulsionador e coordenador de ações de transferências de renda e de riqueza (ativos produtivos, financeiros, humanos). Este impulso se realiza mediante o desenvolvimento da cobertura social e das infraestruturas coletivas, assim como o melho-

ramento do acesso da população aos serviços públicos, a incorporação da força de trabalho ativa dentro dos processos produtivos (mercado de trabalho e dispositivos de produção) e, ainda, o melhoramento do funcionamento político e institucional da sociedade e da burocracia local.

## **2. Considerações sobre a pobreza nos territórios rurais e sobre a ligação entre as políticas de DT e a redução da pobreza no Brasil**

### **2.1 As características da pobreza rural no Brasil**

Elementos importantes sobre a situação atual da pobreza no Brasil, tanto nos meios urbano e rural, foram produzidos pelo Censo Demográfico de 2010. Esses elementos foram apresentados por Mattei (2012) no terceiro capítulo a seguir, ao qual também foram identificados os principais determinantes da pobreza no meio rural brasileiro, sendo eles: (i) a falta de terra; (ii) a falta de capacidades humanas; (iii) a falta de outras formas de capital; (iv) o acesso e a participação limitados nos mercados; (v) a privação de renda e de acesso aos serviços básicos; (vi) a falta de infraestruturas; e (vi) a falta de trabalho. O relatório aponta também a ligação da pobreza com o processo de industrialização e da urbanização ocorrido na segunda metade do século XX.

Cabe aqui incrementar que a pobreza não é redutível ao processo de modernização, mesmo quando o mesmo tenha tido determinante influência na expansão do fenômeno. Como se sabe, a pobreza rural no Brasil é bem mais antiga, sendo sua origem ligada à colonização portuguesa. Poder-se-ia até dizer que a formação da pobreza rural é consubstancial do modelo de colonização e de desenvolvimento econômico e social do Brasil. A marginalização da agricultura de sobrevivência iniciou-se nos primeiros tempos da colonização e não teve trégua senão até o início da década de 1990 com as medidas de previdência social, seguidas pelas políticas dirigidas à agricultura familiar. Durante mais de quatro séculos o sequestro fundiário pelas elites, a ausência de uma legislação salarial no campo e de medidas de proteção dos direitos sociais, a interdição ou enquadramento da ação político-sindical, o afastamento da agricultura familiar dos circuitos comerciais, a falta ou a escassez de serviço de educação e de saúde no meio rural fizeram com que se desenvolvessem mecanismos institucionais de aceitação e reprodução da pobreza no meio rural (Bonnal e Maluf, no prelo).

Dentre esses mecanismos institucionais, figuram as representações coletivas e as normas sociais, que justificam a permanência da pobreza. Essas representações podem estar presentes tanto na administração pública, nos diferentes níveis de atuação do Estado (federal, estadual e municipal), como também nas elites econômicas

e sociopolíticas<sup>7</sup>. O próprio setor da agricultura familiar não está isento deste tipo de representação. Essas representações se traduzem por parte dos pobres pela aceitação do poder das elites, pela falta de autoestima e, finalmente, pela acomodação à sua situação de pobreza.

Neste quadro, evidencia-se que o desafio da redução da pobreza rural não se limita apenas à correção da desigualdade de renda, mas que também tem a ver com a modificação das normas sociais enraizadas no inconsciente coletivo, justificando as relações do poder tradicional nos territórios.

## **2.2 A ligação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e a redução da pobreza rural**

Considera-se, como apontado anteriormente, que as políticas de desenvolvimento territorial rural (PRONAT e PTC) atuam sobre a pobreza rural mediante três mecanismos complementares: (i) a concentração territorial da ação pública de combate à pobreza mediante os programas setoriais e diferenciados voltados para o enfrentamento de uma ou várias dimensões da pobreza rural; (ii) a criação de efeitos sinérgicos mediante a articulação de programas; e (iii) a ampliação da coesão social e o fortalecimento dos mecanismos de solidariedade. Nesta base, observa-se que os diversos programas que compõem as políticas de desenvolvimento territorial, notadamente o PTC, atendem diversas modalidades da ação pública voltadas para a redução da pobreza.

Tomando em conta a amplitude do PTC, composta de 135 programas, observa-se que as diferentes dimensões anteriormente assinaladas do combate à pobreza são atendidas de uma maneira ou outra por um ou mais desses programas. A título de ilustração, destacaremos, a seguir, alguns exemplos da abrangência desses programas.

O Programa Bolsa Família (PBF) tem a particularidade de ser ao mesmo tempo um programa de transferência de renda e de riqueza ao condicionar a transferência de renda aos cuidados das crianças. A condicionalidade da manutenção das crianças na escola e de cumprimento com as normas de saúde (vacinações) faz com que aumentem as oportunidades dessas crianças para se incorporarem na vida econômica, social e cultural, ampliando assim o capital humano da população em situação de pobreza. A condicionalidade introduzida no PBF constituiu uma inovação importante do Estado brasileiro com respeito às normas internacionais, sendo assim, o PBF, como também o programa *Progreso/Oportunidades* mexicano, que também introduziu a condicionalidade, foram destacados ao nível internacional e se tornaram referências importantes para a orientação das políticas de controle da pobreza (Bourguignon,

<sup>7</sup> Ver sobre este ponto o trabalho de pesquisa de Elisa Reis sobre a percepção das elites (políticos, burocratas, empresários, líderes sindicais) sobre a pobreza e as políticas de repartição (Reis, 2005).

op.cit.; UNRISD, op.cit., Raffinot, op. cit.). A função de transferência de renda se encontra fortalecida pela implementação do PBSM, dirigido para a população em situação de extrema pobreza. Cabe observar que o PBSM se enquadra dentro da lógica da eliminação da pobreza absoluta preconizada pelos IFI em países emergentes<sup>8</sup>.

Para além do PTC, muitos programas incluídos nas políticas de desenvolvimento territorial participam ativamente da lógica de distribuição de riqueza: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programa nacional de crédito fundiário (capital, financiamento), educação no campo, educação ambiental, capacitação profissional, ATER, os inúmeros programas dirigidos para as categorias sofrendo de uma forma de discriminação: mulheres, jovens, população indígena, negra, assim como os programas ligados à cidadania (capital humano), programa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (terra) etc.

No que diz respeito às políticas sociais, diferentes programas do PTC vêm completando os dispositivos mais antigos de previdência social e de saúde, que possuem um caráter universal, tais como, por exemplo, o programa de atenção integral à família, a implementação de centros de referência especializados de Assistência Social (CREAS), o programa de assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas etc.

Referente ao investimento público e acesso ao serviço público, destacam-se: o Programa Luz para Todos (acesso à energia elétrica), construção de escola no campo (acesso à educação), Proinfo (acesso à informação), ou ainda os programas de instalação ou modernização de bibliotecas públicas (acesso à cultura).

No registro da incorporação dos ativos dentro de um processo produtivo, ou pelo menos do fortalecimento das atividades econômicas, podem ser mencionados, entre outros, os programas: Aquisição de Alimentos (PAA), Biodiesel, Arranjos Produtivos Locais (APL) e também o PRONAT, mediante projetos coletivos produtivos ou comerciais.

Com respeito ao melhoramento do funcionamento político e institucional da sociedade no meio rural, destacam-se os Programas PRONAT e PTC mediante as suas institucionalidades próprias (colegiados, CEDRSA, CONDRAF), e também mediante o reconhecimento e a integração das organizações da sociedade civil. No plano estritamente político, destaca-se, também, a oportunidade ofertada pelas novas instituições territoriais (colegiados) para escapar ou, pelos menos, limitar o poder das oligarquias locais em zonas onde a expressão do poder patrimonial seja ainda expressiva.

**8** Esta similitude com as injunções internacionais se estende até o emprego da linha de pobreza, uma vez que ela (70 reais por pessoa e por mês) corresponde, aproximadamente, ao limite de 1,25 dólar diário, geralmente utilizado pelas instituições internacionais.

Esta rápida revisão deixa claro que muitos programas que participam do PRONAT e do PTC têm a ver com o combate à pobreza rural, mas isto não significa que eles contribuíram efetivamente para reduzi-la. Estima-se que o efeito dessas políticas encontre-se amplamente dependente de diferentes fatores, especialmente de: (i) a maneira como se ajustam os instrumentos de políticas públicas mobilizados com respeito à expressão da pobreza do território; (ii) as modalidades de coordenação e articulação das políticas para criar efeitos sinérgicos capazes de combater as diversas dimensões da pobreza; e (iii) criar instituições e mecanismos duradouros de prevenção da pobreza.

### **3. Observações referentes ao estudo dos efeitos dos programas de desenvolvimento territorial sobre a pobreza em meio rural**

Não é evidentemente o propósito deste texto em elaborar um manual para o estudo sobre a redução da pobreza pelo PRONAF e o PTC – o que ultrapassaria as competências do autor – mas, apenas identificar algumas referências metodológicas de interesse sobre o assunto, a partir dos temas mencionados ao final da parte precedente.

#### **3.1 A análise da pobreza nos territórios**

Considerando o caráter multidimensional da pobreza, há um desafio particular em identificar as formas contemporâneas da pobreza existente nos territórios rurais e como elas se relacionam positivamente ou negativamente com respeito às ações desenvolvidas no quadro dos programas de desenvolvimento territorial. Ou seja, as perguntas levantadas aqui têm a ver com a diversidade da pobreza rural e a maneira como elas são combatidas ou incentivadas pelas ações de desenvolvimento territorial.

Cabe, em primeiro lugar, sublinhar que para analisar as características da pobreza nos territórios rurais a partir dos dados estatísticos necessitar-se-ia de uma informação desagregada por família, considerando as diversas dimensões da pobreza. A informação agregada por território, mediante índices tais como o IDH, é certamente útil, porém, o seu uso é limitado. O seu principal interesse reside na comparação das situações de bem-estar (como descrito anteriormente) entre territórios e entre os municípios conformando cada território, considerando que o IDH também é calculado ao nível municipal. Mas, o IDH muito dificilmente permite avaliar a evolução da situação de pobreza dentro do município em curto prazo (um ano) ou em médio prazo (cinco anos) uma vez que, dentre os elementos compondo este índice (renda, educação e esperança de vida), dois deles (educação e esperança de vida) teriam dificilmente variações significativas em períodos de tempo inferiores a cinco anos. Contudo, como já apontado, o IDH é muito útil para comparar as situações dos municípios que compõem os territórios rurais, facilitando a rápida identificação daqueles com situação social precária.

Com a finalidade de caracterizar a diversidade das situações de pobreza rural e suas relações com as ações de desenvolvimento territorial, sugere-se atuar em quatro fases distintas. A primeira fase consistiria em identificar os municípios com situações de bem estar precário a partir da informação do IDH municipal, assim como, informações geográficas e econômicas complementares (demografia, pluviometria, estradas, centros urbanos, produções agropecuárias, produção industrial etc.). Na segunda fase, se escolheriam as situações municipais a analisar, tomando em conta a diversidade das dimensões da pobreza. Durante a terceira, recorrer-se-ia a informantes qualificados (secretários do desenvolvimento social, professores rurais, agentes da assistência social, membros de movimentos sociais e religiosos etc.) para escolher dentro de cada município da amostragem famílias rurais selecionadas, privilegiando também o critério da diversidade das dimensões da pobreza. As atividades da última fase seriam voltadas à realização de entrevistas pormenorizadas, tentando: caracterizar a situação familiar, identificar as causas das dificuldades, construir a trajetória de vida e identificar as interferências das ações dos programas territoriais. O estudo realizado por Tecchio e Cazella (2012), apresentado no primeiro capítulo do segundo volume, oferece uma excelente ilustração desta maneira de se aproximar da questão da pobreza ao nível territorial.

A localização da pobreza pode corresponder a uma dinâmica complexa de marginalização socioespacial que necessite de uma análise aprofundada para entender o processo de concentração espacial e a construção de fronteiras socioterritoriais. Esses fenômenos são particularmente estudados pelos geógrafos sociais que se interessam pelos *effets de lieu* (efeitos do lugar) da pobreza e da exclusão social, partindo do postulado da consubstancialidade do social e do territorial, ou seja, de que a organização social não pode ser separada, isolada do espaço ou do lugar onde se localiza (Selimanovski, 2009). Esta relação entre organização social e lugar se fundamenta no postulado, enunciado por Pierre Bourdieu, de que “a posição dominante ou dominada dos grupos dentro de uma sociedade é conformada por efeitos de lugar subordinados à qualidade das estruturas e das dinâmicas do espaço geográfico assim como das representações” (Bourdieu, 1993, citado por Selimanovski, *ibid*). A ideia defendida aqui é que as interações entre o espaço e a sociedade vão muito além da simples localização dos fenômenos sociais e que resultam de fatores diversos ligados à formação do poder, dos conflitos sociais em torno da ocupação do espaço e de processo de marginalização. Outra consideração é que os efeitos de lugar interagem com as classes sociais na produção de representações e de normas sociais que por retroalimentação exacerbam as relações sociais e dão lugar à construção de *fronteiras simbólicas*, ou não, que delimitam o espaço (Selimanovsli, 2008).

Fazemos aqui a hipótese de que esta concepção desenvolvida por geógrafos trabalhando essencialmente no meio urbano se aplica no meio rural. De fato, não são

raras as situações no meio rural de concentração de população em zonas com fraco potencial agrônomo ou comercial, consecutiva a um processo de desapropriação das suas terras de origem, recuperada por produtores mais ricos ou por empresas privadas ou públicas. Mas, não há dúvida de que as representações e as normas sociais elaboradas nos lugares de marginalidade no meio rural e no meio urbano são diferentes e específicas. Chama atenção a distinção feita por Bourdieu entre o “espaço social”, englobando o campo das posições sociais, o “espaço físico”, composto das estruturas materiais (geográficas) e o “espaço social-reificado”, designando o espaço simbólico, produto das representações coletivas associadas ao campo das posições sociais e a materialidade dos lugares (Bourdieu, *op.cit.*, citado por Sélیمانovski, 2009).

Essas considerações apresentam certas convergências com aquelas de geógrafos, como Santos, sobre os territórios de conflitos (Santos, 1996, 2007), Haesbaert sobre os fenômenos de territorialização, desterritorialização, multiterritorialidade (Haesbaert, 2004), ou ainda mais com Di Méo, sobre a construção de territórios a partir da superposição e das tensões entre espaço objetivo e espaço subjetivo (Di Méo, 2000).

Esta entrada analítica milita para que se prestem particular atenção aos fenômenos de fechamento socioespaciais e de concentração durável da pobreza no meio rural, conformando uma *poverty-trap*, tanto para identificar a importância do fenômeno quanto para identificar algumas de suas causas.

Uma das causas da não eficiência das políticas públicas sociais reside na ausência de atingir a pessoa em situação de pobreza. Esta incapacidade de atingir o alvo é um problema estudado desde os anos 1960 por cientistas europeus e norte-americanos com o surgimento do Estado-providência, mas o fenômeno se tornou mais agudo com a emergência e a multiplicação das políticas diferenciadas e direcionadas para um público específico. O *non-take up*<sup>9</sup> (o não aproveitamento) se refere às pessoas que não utilizam o serviço público apesar de elas cumprirem com as condições que limitam o seu acesso. É um fenômeno de grande importância nas sociedades industrializadas dos países do Norte e faz-se a hipótese de que pode ter certa expressão em países emergentes, como o Brasil, na zona rural. Uma das razões desta hipótese é a multiplicação dos instrumentos de políticas públicas de índole social durante a última década, o que pode acarretar certa confusão por parte dos beneficiários e até desânimo frente a uma oferta cada vez mais abundante, diversificada e talvez complexa.

Segundo Hamel e Warin, existem três tipos diferentes de *non-take up*: (i) o não conhecimento da oferta pública; (ii) a não recepção (abandono da demanda, não respeito dos procedimentos, não funcionamento dos serviços públicos); e (iii) a ausência

---

9 *Non-recours* em francês.

de demanda por diferentes razões, tais como a falta de motivação, estigmatização, isolamento etc. (Hamel e Warin, 2010). Os dois primeiros tipos de *non-take up* podem relacionar-se com o não funcionamento da administração pública ou do prestador de serviço: problema na difusão da informação, circuito de decisão complexo, interferências de toda ordem impedindo a realização do serviço. A questão mais preocupante aqui é a ausência de demanda, o que Philippe Warin chama de *non-recours par désintéret*, ou seja, o não aproveitamento de serviço por causa de desinteresse por parte do beneficiado (Warin, 2008). Embora o nível do *non-take up* tornar-se às vezes muito significativo em países industrializados<sup>10</sup>, o autor enfatiza a importância de questionar a natureza deste fenômeno. Descartando a interpretação neoclássica do comportamento de um consumidor frente a um produto em oferta, ele interpreta o *non-take up* como a manifestação de um “mal-estar” ou “mal-viver” profundo, ou seja, como a manifestação de um acontecimento social (*fait social*), fazendo um paralelo com a concepção de Hirschman (1970) em torno da deserção e de participação que poderia manifestar uma ausência de confiança com respeito à ação pública. No caso da pobreza rural nos territórios, tratar-se-ia de identificar a existência de comportamento de isolamento, de desconfiança, principalmente por parte do segmento “invisível” da população, com respeito aos órgãos públicos.

### 3.2 A articulação das políticas e seus efeitos sobre a pobreza rural

Os estudos precedentes do OPPA, junto com o IICA (cf. Leite e Delgado, 2011), já apontaram as características e particularidades das políticas públicas de desenvolvimento territorial e definiram elementos de um marco metodológico para analisá-las. Nos limitaremos, num primeiro tempo, apenas em recuperar algumas dessas referências para, num segundo tempo, mencionar alguns conceitos e escolhas metodológicas, completando o marco teórico-metodológico na perspectiva da análise da relação entre as políticas públicas e o combate à pobreza rural.

Lembra-se, em primeiro lugar, o caráter específico da implementação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, encaixada dentro da transição democrático-liberal e marcada pela mudança da relação Estado-Sociedade-Território. Esta reforma na *maneira de atuar do Estado* – para utilizar as palavras de Muller (2004) – deu lugar a um processo complexo no qual se evidenciam diferentes dimensões: (i) a territorialização da governança, caracterizada pela revisão da repartição das responsabilidades entre os diferentes órgãos do executivo nacional; (2) a territorialização das políticas públicas, definindo novos arranjos e procedimentos de atuação do Estado nas diferentes escalas do espaço nacional; e (iii) a territorialização do desenvolvimento, revi-

**10** O índice de *non-take up* se define pela porcentagem dos beneficiários que recebem efetivamente uma prestação com respeito ao número total de beneficiários (Hamel e Warin, op cit.).

sando a organização espacial das ações públicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e espaciais (Leite *et al.*, 2008; Bonnal e Kato, 2011).

Este processo se realizou mediante a abertura e a incorporação de atores da sociedade civil dentro do processo de decisão pública, dando lugar à criação de marcos institucionais inovadores e diversificados (fóruns, conselhos, colegiados, redes, articulações etc.) (Leite *et al.*, 2008, Delgado e Leite, 2011), o que evidenciou, entre outras coisas, a necessidade de adaptar o marco jurídico-normativo (Medeiros e Miná Dias, 2011). Para o observador da ação do Estado, esta evolução nos processos de elaboração das políticas públicas faz com que seja necessário mudar o ângulo de análise, atribuindo menos atenção à atuação direta do governo e uma atenção ampliada ao processo de co-construção da ação pública por parte de atores heterogêneos. Esta observação justifica a escolha do *enfoque cognitivo*<sup>11</sup> para analisar as políticas de desenvolvimento territorial, o qual confere grande importância tanto ao processo de construção de normas, mediante a confrontação das ideias e dos interesses categoriais, como no processo de institucionalização (Bonnal, Delgado e Cazella, 2011). Este posicionamento metodológico geral fica vigente para o estudo da relação entre as políticas de desenvolvimento territorial e a pobreza rural, até porque a preocupação sobre a redução da pobreza e da desigualdade social e territorial constituiu um ingrediente fundamental do debate nacional que levou à instauração das políticas de desenvolvimento rural territorial.

No quadro da análise das políticas públicas, sugerem-se três entradas analíticas que nos parecem ter particular importância na análise da relação entre as políticas públicas de Desenvolvimento Territorial (DT) e o combate à pobreza: (i) a questão das instituições e da dependência do caminho; (ii) a questão da articulação de políticas públicas e da governança territorial; e (iii) a questão da intermediação, da tradução e da análise dos instrumentos de políticas públicas, os quais detalham-se a seguir.

O primeiro item trata da capacidade das instituições, entendidas no sentido de regras formais ou informais, de orientar e estabilizar o comportamento dos indivíduos no tempo. De maneira mais precisa, as instituições são entendidas como as “limitações que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais” (North, 1990), as quais podem ser formais (regras jurídicas) ou informais (normas sociais). Em ambos os casos, essas limitações podem ter um caráter obrigatório, dando lugar a um sistema de castigo quando não respeitadas. O papel das instituições nos fenômenos de pobreza é cada vez mais reconhecido tanto para explicar a situação de *poverty-trap*, como para explicar o fraco desempenho de políticas públicas de redução da pobreza em certas regiões ou países. Ao inverso, o fortalecimento institucional é reconhecido

11 Ver sobre este ponto: Muller (2000) e Sabatier & Schalger (2000)

como uma condição *sine qua non* para quebrar situações endêmicas de pobreza (Sindzingre, 2006). As instituições são mecanismos que atuam tanto pela permanência da pobreza quanto para saída dela.

Uma das características mais potentes das instituições é o seu papel regulador no tempo, ou seja, sua capacidade de manter estável uma determinada situação apesar das mudanças das condições externas, assim como, a sua capacidade de bloquear ou limitar decisões futuras de políticas públicas. Ambos os fenômenos dão lugar a um processo de dependência do caminho (*path dependency*), pelo qual o resultado da situação acontece somente mediante um processo de crise, justificando uma mudança das regras seguida por um processo de consolidação institucional (Mahoney, 2001). No caso da pobreza, são diversas as instituições que contribuem à manutenção da pobreza. No registro das instituições informais, mencionar-se-ão as normas sociais ligadas à legitimação da desigualdade social, política e econômica, tratando-se das normas regulando a prática do poder (clientelismo, patrimonialismo), das convenções de pertencimento a grupos beneficiados de respeitabilidade social, das normas de hierarquia social etc. Do lado das instituições formais, evidenciam-se o papel determinante dos direitos de propriedades, dos mecanismos de acesso aos recursos produtivos: terra, financiamento, assim como, dos dispositivos de regulação: legislação sobre o trabalho, dispositivos de participação das decisões políticas etc.

Trabalhos de pesquisa no campo da *path dependency* mostram a importância do processo de consolidação institucional que segue a fase de bifurcação, ou de ruptura com respeito às antigas instituições que legitimavam a situação anterior. Segundo Mahoney, esta fase que ele chama de persistência estrutural (*Structural persistence*) necessita para sua existência de uma produção de novas instituições ou de dispositivos estruturais (Mahoney, op. cit., Mahoney & Thelen, 2010). O interesse deste enfoque para o estudo da pobreza no meio rural e a sua relação com as políticas de desenvolvimento territorial é de apontar a necessidade não somente de criar instituições que melhorem a repartição da renda e da integração social, econômica e política, mas também, de atuarem na construção de um conjunto complexo de instituições de diversas índoles dando permanência a esta bifurcação histórica no funcionamento institucional do campo brasileiro, marcado por uma desigualdade endêmica.

O segundo item trata da articulação dos atores e da governança territorial. Inúmeros estudos sobre as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, inclusive do OPPA em parceria com o IICA-Brasil, têm apontado a importância da coordenação institucional territorial para garantir a emergência de projetos coletivos diversificados e de interesse tanto para os protagonistas como para o desenvolvimento social e econômico do território. Também esses trabalhos anteriores do OPPA, mostraram as dificuldades de juntar na mesma estrutura executiva, sendo no caso o colegiado territorial, funções tão diver-

sas como de construir projetos sociais ou produtivos coletivos no quadro do PRONAT e de articular a implementação de programas setoriais no quadro do PTC.

Talvez, parte dessas dificuldades se explique pela diversidade dos processos a cargo dos colegiados, isto é: a negociação, a deliberação e a consulta (articulação). Existem diferenciais importantes entre essas noções. Segundo C. Halpen, a negociação seria um processo de decisão, principalmente baseado na representação e na confrontação de interesses categoriais ou individuais (em torno de um sistema de produção, de um cultivo, de um objetivo, etc.), enquanto que a deliberação seria um modo de decisão coletiva baseada na participação, cuja legitimidade depende da presença dos diferentes tipos de atores territoriais. Por sua vez, a consulta ou a articulação (*consertation*) corresponderia ao processo de antecipar e/ou de resolver situações de conflitos nas ações de políticas públicas ou coletivas (Halpen, 2010).

O interesse dessas definições, a nosso ver, é, para além de apontar as contradições entre esses três processos de decisão e as dificuldades de gerenciamento que isto pode explicar, de focalizar a atenção sobre duas limitações que têm a ver com a capacidade do colegiado de afrontar a questão da pobreza rural. A primeira é o peso, dentro do funcionamento do colegiado, da confrontação de interesse em torno dos projetos produtivos do território, deixando pouco espaço à questão da pobreza em si. A segunda é que, uma característica dos pobres é sua falta de organização social, o que faz com que não participem nas instituições deliberativas do território e ainda menos nos processos de articulação, ou seja, de resolução dos problemas. De fato, os pobres, sendo institucionalmente invisíveis, não são representados nos colegiados. Nesta instância de governança, eles são apenas considerados mediante a representação que os outros atores – notadamente públicos – têm deles e das suas preocupações e necessidades.

O terceiro item trata dos instrumentos de políticas públicas. O ponto de partida é a consideração de que os instrumentos e dispositivos de políticas públicas não são objetos exclusivamente técnicos e neutros, voltados para a resolução de um problema de sociedade, mas que eles, também, carregam valores, baseados numa interpretação da realidade e em concepções precisas referente ao tipo de regulação a implementar (Lacoumes & Le Galès, 2005). Nesta concepção, os instrumentos constituem espaços de interlocução sociopolíticos para interpretar a realidade e definir estratégias de ação (Lacoumes, 1993). Assim sendo, considera-se que as relações de poder são consubstanciais dos instrumentos de ação pública (Bonnal et al., 2011) os quais podem ser interpretados como sendo “dispositivos técnicos e sociais que organizam relações sociais específicas entre o poder público e seus beneficiários em função das representações e das significações que eles [os instrumentos] encarnam” (Lacoumes & Le Galès, 2005, *ibid.*).

Para P. Hall (Hall, 1993, citado por Lascoumes & Simard, 2011), a definição dos instrumentos se enquadra dentro da história institucional do país, refletindo o processo de consolidação ou de ruptura, assim como, os processos de aprendizagem. Este autor considera também importante diferenciar as modificações operadas na organização de um determinado conjunto de instrumentos, ou seja, o *setting*, da introdução de instrumentos inovadores, o qual correspondendo a um nível de mudança maior tem a particularidade de induzir processos de aprendizado mais complexos. Lacoumes & Simard observam que os instrumentos são produtores de representações específicas referentes ao problema sobre o qual atuam e podem até sugerir sistemas explicativos, apesar de reconhecer que a coerência e o efeito da justaposição de uma diversidade de instrumentos são ainda mal conhecidos (Lacoumes & Simard, 2011).

A questão dos instrumentos mobilizados no PRONAT e no PTC nos parece ser um elemento importante de análise, uma vez que os objetivos dos programas dessas políticas, assim como as preocupações dos públicos-alvo às vezes são muito distantes da questão da redução da pobreza rural. Esta observação remete ao alto nível de heterogeneidade da categoria sociológica dos agricultores familiares e da divergência dos interesses entre os segmentos socioeconômicos do setor. Os instrumentos de políticas públicas atuam de maneira diferenciada segundo os diversos setores, sendo alguns deles favorecidos com respeito aos outros. As questões levantadas aqui são relativas, em primeiro lugar, à maneira específica da atuação desses instrumentos destinados a segmentos específicos dos agricultores familiares e os seus efeitos combinados sobre a pobreza rural, tomando em conta que os pobres não participam da competição política para negociações de instrumentos de intervenção pública.

## Recomendações e sugestões

A este nível muito preliminar de estudo, uma grande prudência é necessária na hora das recomendações e sugestões. Far-se-ão dois tipos de observações: a primeira é relativa à caracterização da pobreza rural dentro dos territórios, enquanto a segunda se refere às políticas públicas voltadas para o fomento à agricultura familiar, o desenvolvimento e a governança territorial, assim como, a relação das mesmas com a questão do combate à pobreza.

Acha-se oportuno chamar a atenção sobre a complexidade da expressão da pobreza nos territórios rurais. O presente estudo, apresentado nos dois volumes dessa coletânea, constituirá, sem dúvida, uma primeira caracterização deste fenômeno ao estabelecer um inventário dos fenômenos em jogo e identificar questões a serem aprofundadas. Contudo, há necessidade de realizar mais estudos para identificar precisamente os mecanismos da pobreza rural. A realização de uma análise aprofundada dos mecanismos institucionais de reprodução da pobreza e a sua concentração espacial (*poverty-trap*) nos parece necessária. Tratar-se-ia de identificar e desembaraçar as

causas e os mecanismos da pobreza, que sejam eles próprios ou não da população pobre, conferindo uma atenção particular às normas sociais, assim como aos mecanismos de marginalização quando referidos aos segmentos socioeconômicos dominantes dos agricultores familiares.

Esta colocação fundamenta-se na observação de que a agricultura familiar constitui doravante um setor socioeconômico bem delimitado, com um nível elevado de autonomia, fazendo objeto de políticas públicas cada vez mais diversificadas e integradas. O efeito estruturante dessas políticas sobre as unidades de produção familiar é desigual, induzindo possíveis efeitos de marginalização para as famílias que menos se beneficiam do amparo público. É esta dinâmica social, certamente em pleno desenvolvimento, que se trataria de entender melhor, caracterizar, acompanhar, para poder antecipar a construção de respostas adequadas.

Esses estudos, que poderiam ser objeto de pesquisas de mestrado e de doutorado, viriam justamente completar estudos de consultoria realizados por coletivos acadêmicos, tal como o presente trabalho, cujo principal interesse é desenhar um panorama geral do fenômeno da pobreza rural num determinado momento.

Referente ao tema das políticas públicas observa-se que as políticas de desenvolvimento territorial, PRONAT e PTC, não têm como foco principal o enfrentamento da pobreza rural. Isto é particularmente nítido para o PRONAT, cuja finalidade é de fortalecer a expressão socioeconômica dos agricultores familiares. Mesmo que o PTC possua um foco nos territórios de menor IDH, ele é, antes de tudo, um instrumento de dinamização do processo de desenvolvimento. Sendo assim, a redução da pobreza constitui apenas um ingrediente na estratégia de crescimento econômico territorial. Em ambos os casos, a atuação no combate à pobreza se dá de maneira indireta, mediante o efeito sistêmico das atividades desempenhadas em prol do desenvolvimento social e econômico e da dinamização da solidariedade entre os membros do público-alvo, limitado aos agricultores familiares.

O objetivo de melhoramento da situação socioeconômica dos agricultores familiares faz com que esses programas tenham uma influência sobre a redução da pobreza relativa (em distinção da pobreza absoluta), ou seja, da redução da diferença entre a renda média dos agricultores familiares com respeito à renda média da população. O PBSM, de maneira complementar ao PRONAT e ao PTC, está dirigido ao enfrentamento da pobreza absoluta. Estima-se que essas diferentes posturas dos programas com respeito à questão do enfrentamento da pobreza devam ser consideradas na hora da análise dos seus impactos na redução da miséria no meio rural.

Contudo, existe uma relação estreita entre as orientações internacionais sobre as políticas de controle da pobreza e as políticas de desenvolvimento territorial implementadas no Brasil. A rápida revisão da literatura mostra que recomendações internacionais referentes às políticas de redução da pobreza são relativas a três tipos de ações: (i) o favorecimento do crescimento econômico; (ii) o melhoramento da distribuição de renda e da riqueza; e (iii) o desenvolvimento da integração social, política e cidadã. Essas orientações são coerentes com as políticas brasileiras de desenvolvimento territorial voltadas para a agricultura familiar, às quais têm como objetivo: (i) a concentração de ações públicas setoriais (social, cultural, econômica e ambiental) e diferenciadas (específicas aos distintos públicos-alvo); (ii) a criação de efeitos sinérgicos entre os programas implantados no nível territorial; e (iii) a ampliação da coesão social dentro do setor da agricultura familiar.

Contudo, desde o ponto de vista do conteúdo das políticas de desenvolvimento territorial, fica claro que a redução da pobreza relativa necessita de transferências significativas de recursos produtivos para a população pobre, notadamente no que diz respeito ao capital produtivo (terra, infraestrutura produtiva, meios de transporte etc.), financeiro (crédito), humano (capacitação, formação) etc.

No plano operacional, observa-se que a ligação entre a redução da pobreza e o desenvolvimento territorial depende da eficiência do dispositivo de governança territorial. A organização de um processo de reflexão, ao nível dos territórios e das instituições federais e nacionais, nos parece justificada, com vista ao melhoramento do efeito dos programas de DT sobre a redução da pobreza, notadamente no que diz respeito: aos dispositivos institucionais de governança, à parceria entre os atores do território, ou ainda, ao acompanhamento da ocupação do espaço.

No que tange às instituições de governança, levanta-se a questão da capacidade das instituições territoriais (os colegiados) de tratarem de temas tão diferentes, como o crescimento econômico territorial, a transferência de renda, a transferência de riqueza, a ampliação da cidadania, a ampliação do acesso à cultura, à informação etc. Parece-nos oportuno de empreender uma reflexão em torno das potencialidades e limitações dos colegiados territoriais e o interesse de se pensar em modificar a arquitetura institucional territorial, principalmente com respeito à questão da diferenciação (ou não) dos espaços institucionais que são encarregados de um lado de promover o desenvolvimento econômico e do outro de administrar a transferência de renda.

A questão da parceria é relativa à ligação restritiva existente atualmente entre desenvolvimento territorial e agricultura familiar. Esta estratégia, decidida no final da década dos anos 1990, se fundamentava na preocupação de legitimação dos agricultores familiares como categoria sociopolítica, numa perspectiva de discriminação

positiva para corrigir um processo histórico de exclusão. Esta postura em prol dos agricultores familiares é coerente com a perspectiva de construção de projetos territoriais coletivos para atender às necessidades dessa categoria social, no quadro do PRONAT. Mas, é legítimo perguntar se a restrição da reflexão econômica apenas à categoria da agricultura familiar seria a opção mais adequada para incentivar o crescimento econômico territorial e se não seria o caso de abrir os espaços de interlocução a outros setores socioeconômicos, tais como: empresários, comerciantes, grandes produtores que oferecem soluções de transformação, comercialização e valorização dos produtos da agricultura familiar, assim como na geração de empregos que contribuem à ampliação e à diversificação da matriz econômica do território.

Semelhante é a interrogação com respeito à ocupação do espaço do território. Enfocando a análise somente na agricultura familiar organizada, as situações de concentração de pobreza rural ligadas ao setor mais fragilizado e desorganizado da sociedade local poderiam se tornar despercebidas. Por outro lado, a institucionalidade territorial, criada para atender às questões relativas à agricultura familiar, pode não estar adaptada para lidar com os problemas específicos da marginalização social e territorial.

Essas duas interrogações levantam a questão relativa ao posicionamento dos atores da agricultura familiar com respeito aos problemas sociais e econômicos do território, assim como a capacidade e a legitimidade da sociedade civil com os setores privado e público para lidar com as questões econômicas e sociais do território.

## CAPÍTULO 2

# ELEMENTOS PARA UMA AGENDA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA NO MEIO RURAL NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

■ **Renato S. Maluf**

Professor do CPDA/UFRRJ e pesquisador do OPPA

### Introdução

A experiência tem mostrado que a construção e a eficácia de uma agenda de políticas públicas dependem de que os temas que a integra adquiram legitimidade social e reconhecimento pelas políticas públicas correspondentes. Por essa razão, é importante assinalar que a busca ativa por erradicar a pobreza, ao menos em suas manifestações mais extremas, tem adquirido aceitação crescente na sociedade brasileira, ocupando também lugar destacado nas políticas públicas em grande número de países latino-americanos. Já não se questiona o decisivo e insubstituível papel do Estado quando se trata do enfrentamento da pobreza e promoção do desenvolvimento. Contudo, sabe-se, hoje, ser igualmente importante o envolvimento de atores sociais mais diversos, inclusive e, principalmente, os grupos sociais e indivíduos a quem se destinam as ações e políticas públicas.

A colocação da erradicação da extrema pobreza no topo da agenda pública no Brasil e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) daí resultante converteram-se em referência obrigatória no debate sobre pobreza rural. Mais do que isso, o fato de o espaço rural ser aquele onde se observam os mais elevados índices de incidência da pobreza torna a estratégia de enfrentamento da pobreza rural decisiva para o êxito do referido plano. Ainda que a compreensão sobre o rural aqui utilizada ultrapasse o âmbito da produção agrícola, não há dúvida que os modelos produtivos e o acesso à base de recursos naturais integram o núcleo das estratégias de superação da pobreza no campo. Essas premissas implicam enfrentar os três desafios que foram propostos para

debate entre os participantes do V Fórum Internacional sobre Desenvolvimento Territorial, organizado pelo Fórum de Desenvolvimento Rural do IICA, a saber:

- a) articulação do enfrentamento da pobreza rural com o enfrentamento da pobreza em geral e da desigualdade social no Brasil;
- b) avaliação do papel dos modelos produtivos e da promoção da sociobiodiversidade na superação da pobreza rural;
- c) construção de capacidades e dispositivos institucionais necessários.

Tais desafios estão subjacentes ou são abordados explicitamente nas análises e proposições contidas no presente capítulo, que está dividido em cinco partes. A primeira delas propõe um marco conceitual e analítico para a abordagem dos determinantes da pobreza em geral, e da pobreza rural em particular, bem como das interfaces entre seu enfrentamento e a promoção do desenvolvimento territorial sustentável. A segunda parte completa o marco conceitual, especificamente sobre o papel e significado dos processos e políticas de inclusão socioprodutivas no desenvolvimento territorial. Valendo-nos dessas referências, nas terceira e quarta partes são analisados os mecanismos e instrumentos de ação voltados para a inclusão produtiva ou que incidam sobre ela previstos no PRONAT e no PTC, incluindo sua articulação com o recém-lançado Plano Brasil Sem Miséria. Na parte final, apresentam-se os elementos de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural com base em estratégias de desenvolvimento sustentável dos territórios, com destaque para a dimensão da inclusão produtiva.

## 1. Desenvolvimento, equidade e pobreza rural

Nessa parte são apresentadas as principais referências conceituais que dão suporte à perspectiva de enfrentar a pobreza rural e promover a inclusão socioprodutiva, no âmbito de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável.

### 1.1 Diversidade, direitos e cidadania

A construção do marco conceitual para analisar a pobreza rural e desenhar estratégias para seu enfrentamento não pode ignorar o contexto de fortes críticas às teorias e práticas de desenvolvimento cujo tratamento, porém, ultrapassaria os limites deste capítulo. Basta-nos ressaltar alguns componentes desse debate. Desde logo, subjacentes à boa parte das referidas críticas se encontram o reconhecimento e a valorização da **diversidade**, de fato, a noção mais pervasiva nos debates a respeito, com incidência, entre outras, sobre a questão da desigualdade social (Maluf, 2000). Quando tomadas apenas na dimensão quantitativa, a desigualdade social e a cor-

respondente diversidade de situações são entendidas como frutos de iniquidades e induzem à perspectiva da convergência ou redução da desigualdade. Isto é, daí deriva uma concepção de desenvolvimento que seria equitativa quando supera situações de “atraso” e aproxima os que têm menos dos que têm mais. Essa dimensão costuma ser medida pela renda monetária, indicador importante, porém, insuficiente como síntese da condição social.

Já em seu significado qualitativo, a diversidade reflete o “ser diferente” em lugar do “ter menos”. Vale dizer, a busca por maior equidade, em lugar de reduzir a desigualdade de condições, deve prever e, mesmo, valorizar a diversidade, desse modo, qualificando o conceito de equidade social. Há ao menos quatro fatores de diversidade, a saber, as diversidades humana (entre os seres humanos), cultural, institucional e natural (recursos naturais). Ao incorporar a diversidade no conceito de equidade social como forma de considerar as diferenças, passa-se a admitir diferentes respostas às iniquidades, como nas formulações que falam em distintas trajetórias ou estratégias para superar a pobreza, por sua vez, redefinida em seu significado e instrumentos de medida.

O anterior não implica embarcar na onda de certos pós-modernismos que não deixam espaço para proposições universais nesse campo (Idem, 2000). Ao contrário, há que combinar a promoção e proteção de direitos universais e o reconhecimento ou respeito da diversidade, localizando-se aí um importante desafio para a conceitualização de desenvolvimento e a correspondente formatação de políticas públicas. Vejamos um exemplo desta que é uma relação de mão dupla. A diversidade (étnico-racial) costuma estar entre os fatores determinantes de desigualdade de renda ou no acesso a recursos. A adoção de instrumentos universais para compensar a desigualdade, como a transferência de renda, é um meio de assegurar direitos (como o direito à alimentação) que, porém, deve ser ajustado de modo a respeitar a condição diversa. A implementação do PBM em comunidades indígenas ilustra bastante bem essa relação.

Em direção análoga vai a recente incorporação das referências a direitos e cidadania entre aquelas norteadoras do desenvolvimento. Isso se nota até mesmo em tradicionais centros formuladores do desenvolvimentismo com viés econômico, como é o caso da CEPAL, cujos documentos recentes colocam a promoção da cidadania ao lado da equidade social (redução da desigualdade), como eixos orientadores do desenvolvimento. Construção de tecidos sociais, participação social nos assuntos públicos e proteção social seriam partes de um “desenvolvimento orientado aos direitos”, com instituições e políticas guiadas pela titularidade dos direitos (CEPAL, 2000).

A adoção do enfoque em direitos nos permite, entre outros, questionar a contraposição entre políticas universais e políticas focalizadas, estimulada por organismos

internacionais e abraçada por visões neoliberais que sustentam a opção pelas últimas com o argumento da eficiência no uso de recursos públicos, porém, no contexto de sua visão de um “Estado mínimo”. A experiência brasileira recente recoloca a dicotomia entre os paradigmas da universalização e da focalização cuja tensão foi arrefecida, segundo Fagnani (2011), pelas escolhas políticas dos últimos anos, especialmente, no segundo mandato do Governo Lula. Se recorrermos às duas referências – universalização e focalização – de um modo que foge de contraposições enganosas, é perfeitamente possível entender as ações focalizadas nos mais pobres dos pobres como uma discriminação positiva na perspectiva de universalizar direitos. Mais uma vez, o PBF aparece como um bom exemplo, ainda que aspectos da sua implementação suscitem questionamentos desde uma ótica rigorosa de direitos humanos<sup>12</sup>.

## 1.2 Crescimento econômico e pobreza

A dimensão econômica do desenvolvimento costuma ser sobrevalorizada devido à importância atribuída ao crescimento econômico para a redução da pobreza, notadamente por meio da inclusão produtiva dos mais pobres. O crescimento é colocado quase como um requisito para o alcance desse objetivo. Pobreza, no caso, aferida basicamente pela renda monetária e sua tradução na distribuição da renda, medida insuficiente, notadamente no meio rural, mas não sem importância. Já nos primórdios das teorias de desenvolvimento, no auge do desenvolvimentismo assentado na industrialização, colocava-se a difícil conciliação entre crescimento econômico e redução da desigualdade de renda.

Hirschman (1981) alertava para os efeitos iníquos imediatos do crescimento que envolve escolhas e concentração de investimentos, ao mesmo tempo em que chamava a atenção para os fatores de ordem social e política que poderiam contrabalançar tais efeitos e criariam uma perspectiva de futuro para os setores não imediatamente beneficiados. Essa mesma matriz analítica deu origem a uma noção de “desenvolvimento desequilibrado” segundo a qual a “arte de promover o desenvolvimento” requer governantes que administrem as inevitáveis oscilações resultantes de políticas de “crescimento desequilibrado”, isto é, que contam com a expansão de um elemento antes do outro e com os efeitos de complementaridade entre eles (Meldolesi, 1992).

Há vários estudos e pesquisas que demonstraram ser falsa a premissa de que o crescimento é neutro em relação à distribuição de renda. Entre eles, o enfoque no chamado “triângulo da pobreza” mostra que a evolução da pobreza não depende apenas da taxa de crescimento, mas também do nível de desigualdade e da variação

<sup>12</sup> Uma das comissões do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) produziu um roteiro de análise de PBF desde a ótica dos direitos humanos ([www.presidencia.gov.br/consea](http://www.presidencia.gov.br/consea)).

desse nível ao longo do processo de crescimento. Assim, ganha relevo a redistribuição de ativos ao lado da opção por padrões igualitários de crescimento. Em sentido inverso, uma melhor distribuição de renda favorece o crescimento de modo que o “crescimento da igualdade promove o desenvolvimento”.

Remetendo, mais uma vez, à experiência recente do Brasil, nota-se que o país combinou taxas modestas de crescimento do PIB com redução da pobreza e da desigualdade<sup>13</sup>. Essa combinação contrasta com mais de três décadas de elevada taxa média de crescimento econômico – que durou até início dos anos 1980 – da qual resultou uma das sociedades mais desiguais do mundo. A conjugação de crescimento econômico com redução da pobreza derivou do uso ativo, desde o primeiro Governo Lula, de um conjunto variado de instrumentos. Os mais importantes foram a recuperação do valor real do salário-mínimo e, com ela, dos benefícios da seguridade social (com forte impacto no meio rural), investimentos públicos estimulando a geração de empregos, amplo programa de transferência de renda e forte apoio à agricultura familiar. Fundados numa clara opção por políticas anticíclicas em face da conjuntura internacional adversa, tais instrumentos estiveram na base de uma dinâmica econômica fortemente assentada no mercado interno e menos iníqua.

Houve inclusão produtiva por meio do mercado de trabalho formal, com a criação de 15 milhões de novos empregos formais, entre 2003 e 2010, invertendo a trajetória anterior (Garcia, s/d). No entanto, características estruturais do mercado de trabalho no Brasil limitam a incorporação nessa dinâmica virtuosa daqueles mais pobres e em vulnerabilidade social extrema, principalmente, nas áreas urbanas (Campos et al., 2010). Garcia (s/d) estimou que, mesmo sob crescimento rápido, a economia brasileira absorveria apenas 500 mil pessoas por ano entre aquelas registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Daí a relevância da criação de oportunidades de trabalho de modo geral, como se verificou nas pequenas e médias localidades no interior do país e no seio da agricultura familiar.

Essa constatação levou Campos et al. (2010) a contrastarem o que se passou nas áreas urbanas com o avanço ocorrido nas áreas rurais, devido ao fortalecimento da agricultura familiar resultante da articulação de políticas envolvendo 52 ações diferentes. Dentre elas, destacam-se a expansão do PRONAF, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a lei que obriga que 30% da merenda escolar seja adquirida de produtores da agricultura familiar. Segundo os autores, não houve nada equivalente e muito menos proporcional para as áreas urbanas do país.

**13** Esse feito, que também se verificou em outros países da região, é tão mais importante quando se lembra que o par “dinamismo econômico e crescente equidade” foi a caixa vazia (*casillero vacío*) da matriz com a qual Fanjzylber (1989) retratou um largo período da história dos países da América Latina na segunda metade do século XX.

As observações anteriores têm sentido análogas às implicações do triângulo da pobreza já mencionado, segundo o qual, em não se alterando os fatores geradores ou mantenedores da desigualdade, é maior a dependência do crescimento econômico para que sigam melhorando as condições sociais. Igualmente importante, sob esse padrão, as melhorias não vão muito além de ganhos sociais incrementais como subproduto do crescimento<sup>14</sup>. O meio rural é onde melhor se aplicam essas observações, já que nele se localiza o fator de iniquidade social mais evidente e historicamente relevante no Brasil que é a elevada concentração da propriedade da terra. A combinação “desenvolvimento agrícola e elevada concentração fundiária” torna obrigatório abordar a questão agrária para tratar de pobreza rural e inclusão produtiva dos mais pobres. A restrição no acesso aos recursos naturais, com destaque para a terra, se destaca entre os limitantes da inclusão de famílias rurais agricultoras, extrativistas e pescadoras.

### 1.3 Eficiência econômica e equidade social no meio rural

Indo mais fundo na relação entre crescimento econômico e pobreza ou desigualdade social chega-se ao conhecido dilema eficiência econômica *versus* equidade social. Esse dilema é, a rigor, negado pela teoria econômica padrão cujos modelos se concentram no uso eficiente dos recursos produtivos independente dos resultados sociais dele advindos. Em lugar de negá-lo, há que enfrentar o dilema desdobrando a relação entre eficiência e equidade em três planos. O plano micro corresponde às unidades produtivas e mercados específicos e é onde se assenta a eficiência econômica e se processa a concorrência. Eficiência econômica, nesse plano, traduz-se em aumentos na produtividade visando reduzir a necessidade de força de trabalho e os custos, ao passo que mecanismos excludentes de mercado (como pode ser a própria concorrência) comprometem a permanência na atividade das unidades econômicas menos eficientes<sup>15</sup>.

No caso da agricultura, esse processo tem também uma expressão no plano intermediário (“meso”) dos territórios pela importância da dotação de recursos naturais e da interação entre as unidades familiares rurais em âmbito territorial. Por fim, no plano macro, as escolhas de políticas públicas e a adequação dos respectivos instrumentos, especialmente nas áreas de crédito e de regulação dos mercados, podem reforçar

**14** Não é demais lembrar que, nesse padrão, os programas públicos podem conseguir que as pessoas passem da condição de extrema pobreza para a de vulneráveis, com o risco de elas retornarem à condição anterior caso reduza o crescimento. Processo análogo pode ser descrito em termos da passagem da condição de insegurança alimentar grave para a de moderada ou leve, na gradação estabelecida pela EBIA. De fato, são medidas distintas sobre o mesmo segmento social.

**15** Registra-se ser discutível a concepção de eficiência que a toma como sinônimo de menor custo e, presume-se, menor preço do produto final, questão que deixaremos de lado.

dinâmicas excludentes se concebidas com o propósito, equivocadamente, de tratar igualmente agentes, de fato, desiguais em suas condições de produção e competição. Vale dizer, as políticas podem contrariar as dinâmicas excludentes tratando desigualmente os desiguais.

Para o meio urbano se admite, em princípio, a existência de emprego ou atividade alternativa para trabalhadores tornados supérfluos numa atividade que “se moderniza” ou desempregados de empresas deslocadas pela concorrência. Já no meio rural essas possibilidades são bastante limitadas, residindo aí uma das causas do êxodo para as cidades. Denominei de “armadilha da modernização” à característica desse processo que compromete a reprodução da agricultura familiar como categoria social, enquanto promove a ascensão econômica de uma parcela dos seus membros (Maluf, 2000).

A modernização agrícola assentada na busca de maior eficiência por produto, invariavelmente, implica especialização produtiva e maior escala de produção de cada unidade produtiva, tornando supérfluo um grande número de agricultores ou famílias rurais, número que pode ser atenuado num contexto de elevado crescimento da demanda pelo produto respectivo. Além da exclusão de uma parcela dos agricultores, não é demais lembrar que aqueles que permanecem na atividade, sendo mais especializados, estarão mais expostos aos riscos das flutuações dos mercados singulares dos produtos, risco atenuado pela diversificação produtiva do modelo de agricultura familiar aqui considerado como mais adequado.

O ingresso do agricultor em outro produto ou mercado é possível, porém, limitado ao leque de alternativas de diversificação existentes num dado contexto socioespacial. O emprego de membros da família fora da própria unidade familiar ou em atividades não agrícolas é uma resposta comum para assegurar a renda familiar, como explicado pelo enfoque da pluriatividade das famílias rurais. Contudo, mesmo recorrendo a outros empregos ou atividades, e considerando a permanência de famílias com domicílio rural, as estatísticas populacionais e econômicas demonstram que unidades familiares agrícolas são tornadas supérfluas e desaparecem como tal na medida em que aumenta a eficiência de parcela minoritária delas. A eficiência econômica (dos agentes), cuja legitimação social é buscada na redução dos custos de produção e dos preços finais dos produtos por meio da competição, compromete a equidade social ao reduzir as possibilidades de reprodução do grupo social que estava na origem desses produtos. Adiante extrairemos algumas implicações desse argumento com repercussões na questão da inclusão produtiva no meio rural.

#### **1.4 Enfoques de pobreza**

Vai além das pretensões desse texto revisar a ampla literatura sobre os enfoques de pobreza, medidas e estratégias de enfrentamento. Uma boa resenha encontra-se

em Stewart et al. (2007), que identificam quatro abordagens para definir e medir a pobreza. O primeiro e mais comum deles é o enfoque monetário, que define pobreza como insuficiência de consumo (ou renda) em relação a uma dada linha de pobreza. Embora tenha se beneficiado de importantes desenvolvimentos metodológicos, muita controvérsia existe sobre a pobreza monetária. A renda não é indicador suficiente e nem se confunde com bem-estar. O estabelecimento de uma linha de pobreza monetária para diferenciar os pobres dos não pobres sempre comporta algum grau de arbitrariedade. O enfoque monetário, assim como outros, defronta-se com a questão da unidade de referência mais apropriada (indivíduos ou famílias-domicílios) e com problemas por agregar dimensões distintas.

Sem desconhecer a amplitude das controvérsias sobre a conceituação convencional de pobreza e o uso de indicadores monetários, cabe uma observação sobre a consideração conjunta das dimensões relativa e absoluta da pobreza. Como se sabe, a pobreza relativa constitui uma dimensão da desigualdade social, relaciona pobreza com iniquidade e requer medidas contextualizadas, a começar pela própria linha de pobreza. A linha de pobreza remete à pobreza absoluta e à antiga discussão sobre o mínimo de subsistência ou as chamadas necessidades básicas. Há indicadores consagrados para aferir a satisfação dessas necessidades, porém, eles são igualmente demandantes de contextualização. Menos valorizado é o papel da condição absoluta dos pobres entre os determinantes das possibilidades de superar essa condição.

O segundo enfoque abordado por Stewart et al. (Idem) é o hoje bastante difundido enfoque nas capacidades humanas lançado por Amartya Sen, no qual os recursos monetários ficam limitados ao seu papel instrumental. Definindo pobreza como privação de capacidade – quer dizer, inadequação em lugar de insuficiência (de renda) – Sen chega à conceituação de desenvolvimento como expansão das capacidades das pessoas disporem de várias combinações de modos de existência (de ser e de fazer)<sup>16</sup>. No cerne do argumento encontram-se as diferenças fundamentais (incontornáveis) entre os indivíduos – a já referida *diversidade humana* – que obrigam um enfoque centrado na liberdade de escolher conferida pelas capacidades, mais do que na igualdade entre os seres humanos.

A liberdade de escolher e não a posse de uma cesta de bens seria o campo mais adequado de avaliação dos resultados do desenvolvimento. É de notar a importante inversão da retórica utilitarista habitual em favor de uma ótica dos direitos promovida

**16** Koo & Perkins (1995) propuseram ampliar o uso da noção para “capacidade social” (*social capability*) definida como o conjunto de instituições e recursos humanos que permitem a certas nações se desenvolverem mais rápido que outras. Evans (2002) vai mais além nessa direção ao sustentar que o poder de mercado ou a centralização do poder sobre os fluxos culturais constituem restrições à liberdade mais importantes que as destacadas por Sen, requerendo estratégias institucionais para favorecer as capacidades coletivas.

por Sen, ao atribuir valor intrínseco à liberdade independente do seu valor instrumental. De todo modo, cabe mencionar os cinco tipos de liberdades instrumentais ressaltados pelo autor, a saber: (a) liberdades políticas; (b) facilidades econômicas; (c) oportunidades sociais; (d) garantias de transparência; (e) segurança protetora.

Não serão aqui reproduzidas as várias observações feitas por Stewart et al. (Idem) e por muitos outros comentaristas sobre a influente abordagem proposta por Sen. Várias delas se referem às dificuldades de operacionalizar a riqueza conceitual do enfoque nas capacidades, além de enfrentar desafios similares aos do enfoque monetário. Como seria de esperar, o popular IDH desenvolvido pelo PNUD com base nesse enfoque não escapa das limitações de mensuração, por maior que tenha sido sua contribuição para a conceituação e medida do desenvolvimento. A propósito, cabe reproduzir aqui o alerta feito em outro texto (Maluf, 2000) sobre a noção de desenvolvimento humano não ser plenamente intercambiável com a anterior e mais tradicional noção de desenvolvimento social. Ao contrário, coloca-se o desafio de combinar o movimento analítico “de baixo para cima” centrado no desenvolvimento humano, com o enfoque “de cima para baixo” no desenvolvimento social, no qual ganham adequada consideração a equidade (ou iniquidade) entre os grupos sociais, a heterogeneidade entre eles e a própria ação coletiva. Esse alerta é ainda mais importante quando se trata do meio rural, como já antecipado nesse documento e retomado adiante.

O terceiro enfoque mencionado por Stewart et al. (2007) é o da exclusão social desenvolvido nos países industrializados para descrever os processos de marginalização e privação que podem emergir em países ricos com abrangente provisão de bem-estar. Ele reflete a compreensão da pobreza como um fato e como um sentimento de exclusão (por exemplo, dos atributos da cidadania) implicando recorrer a indicadores objetivos e subjetivos. Mais do que nos enfoques anteriores, a perspectiva social é central (ênfase em grupos sociais), ganhando relevo a análise das dinâmicas ou mecanismos promotores de exclusão social e, conseqüentemente, os sistemas de proteção e promoção social.

Como lembram as autoras, a multidimensionalidade é uma característica intrínseca a esse enfoque. No caso, a concepção multidimensional da pobreza implica combinar as abordagens objetiva (bateria de indicadores materiais sobre necessidades não satisfeitas, incluindo elementos não monetários) e subjetiva (carências sentidas pela população considerada pobre)<sup>17</sup>. Esse enfoque contribuiu também para incorporar na conceituação de pobreza a dificuldade de acesso a bens e serviços, avaliada em relação ao nível médio de bem-estar e não por um nível mínimo de sobrevivência,

**17** Claro que se pode correlacionar esse enfoque com o anterior das capacidades humanas que trata dos indivíduos levarem uma vida que têm razão para valorizar.

sendo sua superação buscada sob a referência da coesão social (integração). Pode-se dizer que a exclusão social caracteriza a negação ou o desrespeito a direitos sociais (ou direitos associados à cidadania) sem recorrer, diretamente, à dimensão econômica da pobreza<sup>18</sup>.

O enfoque da exclusão social separa-se do enfoque liberal (pobreza como um fenômeno individual) ao buscar as causas da pobreza no funcionamento social e ressaltar o efeito poderoso da ruptura dos laços sociais para a profundidade, dinâmica e irreversibilidade da pobreza. Quatro sistemas de integração ou de pertencimento são destacados: sistema democrático e jurídico; mercado de trabalho; sistema de seguridade e proteção social; família e comunidade. Se nos países desenvolvidos o mercado de trabalho é colocado como principal instrumento de integração, nos países em desenvolvimento outros devem ser acrescidos, particularmente, no caso da pobreza rural, o familiar e comunitário (de fato, territorial).

Stewart et al. (Idem) colocam como quarto enfoque de pobreza os métodos participativos que pretendem evitar a alegada imposição externa de valores e medidas atribuída aos demais enfoques, por meio do envolvimento direto das pessoas na conceituação e medida da sua própria condição de pobres. Na origem desses métodos esteve a chamada “avaliação rural participativa” definida como “uma família crescente de abordagens e métodos que permitem as pessoas do local compartilharem, fortalecerem e analisarem seu conhecimento da vida e das condições para planejar e agir” (Chambers, 1994 *apud* Stewart et al., 2007). A heterogeneidade no interior das comunidades e sua influência na capacidade de se fazer ouvir é apontada como um problema fundamental, ao que se acrescenta o fato de a avaliação ser conduzida pelas próprias pessoas para análise por externos à comunidade e a seletividade devida à pressão por conclusões políticas relevantes.

A escolha entre os enfoques reflete perspectivas diferentes sobre o que constitui uma “vida boa” (ou o “bem viver” inscrito nas leis de alguns países andinos) e uma sociedade justa, além de depender da disponibilidade de dados. Essa escolha também determina a ênfase em determinados tipos de políticas públicas. Não menos importante é verificar se a aplicação dos diferentes métodos chega, grosso modo, às mesmas pessoas definidas como pobres. As autoras concluem que há pouca consistência técnica entre as diferentes medidas nos países, a ponto de baixos níveis de pobreza numa medida serem compatíveis com elevados níveis de pobreza em outra, num mesmo país. Um exemplo disso, com ocorrência não incomum, é um país apresentar baixo IDH em relação ao indicador de pobreza monetária. O Brasil e boa parte dos países latino-americanos apresentam esse tipo de disparidade.

**18** O Conselho da Europa, em deliberação de 1994, definiu os excluídos como “... grupos inteiros de pessoas parcial ou totalmente fora do campo de aplicação efetiva dos direitos do homem”.

Por fim, a perspectiva de aplicar os quatro enfoques numa pesquisa que analisa as interfaces entre as políticas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza rural, partiria do suposto de que, em princípio, qualquer um deles é aplicável em escala territorial, nos limites da disponibilidade de informações, principalmente, dados estatísticos; supõe-se que informações de outra ordem são possíveis de obter por coleta direta (entrevistas, trabalhos analíticos, documentos etc.). Além da disponibilidade de dados, a escolha do enfoque pode refletir distintas concepções sobre o que é ser pobre (ou não pobre), sendo recomendável algum tipo de combinação entre os enfoques de modo a dar conta da multidimensionalidade da pobreza. Bonnal (2012), no primeiro capítulo desse volume, parte de concepção semelhante para sugerir diversos instrumentos para aferir as manifestações de pobreza nos territórios rurais. Imagina-se que o método mais adequado seria o de uma combinação de enfoques e dos instrumentos correspondentes que faça sentido e seja aplicável aos vários territórios estudados.

## **2. Pobreza rural no Brasil**

Conforme antecipado na introdução, nesse tópico faremos uso extensivo da sistematização que consta em Maluf e Mattei (2011) dos debates durante o V Fórum promovido pelo IICA sobre os determinantes e a dimensão da pobreza rural com vistas ao seu enfrentamento baseado num desenvolvimento territorial sustentável. Observa-se, desde logo, que os debates trataram de inserir a pobreza rural no universo de análise mais amplo abrangendo o conjunto da sociedade brasileira, bem como incorporaram as várias dimensões envolvidas na condição de ser pobre. Como mencionado nas partes anteriores, a pobreza é multifacetada, sendo bastante heterogêneo o universo daqueles considerados pobres numa dada sociedade.

Os debates ocorridos no V Fórum salientaram os fatores de exclusão social e de negação dos direitos coletivos dos cidadãos, além da destruição dos recursos naturais resultante do atual modelo de desenvolvimento que gera muita riqueza e limita as soluções para o problema da pobreza. Desse modo, reforça-se a conexão entre pobreza e direitos humanos, de forma que muito contribuiria a transformação dos territórios rurais em espaços de cidadania e de promoção da justiça social. Para tanto, seria necessária a realocização ou reterritorialização do poder político, conferindo protagonismo aos atores e espaços locais, bem como a redefinição do próprio papel dos órgãos de Estado.

Deste modo, o debate sobre o enfrentamento da pobreza não ficaria refém do ideário monetário que, como visto, é unidimensional e induz ao uso indevido de parâmetros homogêneos. Ao contrário, dado o estágio de cada sociedade em particular, haveria que tomar em conta as várias dimensões envolvidas na condição

de pobreza e sua evolução, identificando as políticas públicas de caráter universal voltadas a garantir a oferta de bens e serviços de qualidade para toda a população.

Assim, a pobreza rural se define em termos do nível insuficiente de rendimento, da falta de acesso a bens e serviços e da negação de direitos elementares, agravada pela indiferença da sociedade que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão social. Como se sabe, a pobreza rural no Brasil é, em alguma medida, tributária do rápido processo de industrialização e de urbanização do país, que comportava a contradição de promover grande expansão da produção econômica com danosos resultados sociais, especialmente, os elevados índices de pobreza. Esse modelo de desenvolvimento institucionalizou a pobreza rural através de mecanismos, como a concentração fundiária, o uso intensivo de tecnologias modernas que desempregam, relações precárias de trabalho e a urbanização acelerada que esvazia o meio rural. Vários outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil são costumeiramente mencionados pelos estudiosos do tema, tais como restrições no acesso à terra, limitações da educação oferecida, dificuldades no acesso e participação nos mercados, privações de acesso a serviços básicos e deficiências de infraestrutura em várias áreas.

Na parte anterior vimos que é possível chegar a números divergentes sobre a dimensão da pobreza em função da abordagem adotada e das fontes de informações utilizadas. No âmbito global, dados do Banco Mundial para 2007 indicavam mais de 800 milhões de pessoas pobres em áreas rurais, tomando como linha de pobreza o patamar de US\$ 1/hab/dia. Isso significa que mais de 50% da população rural do planeta é caracterizada como pobre, com incidência muito maior no Continente Africano.

No Brasil, informações extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) revelam que, em 2009, para uma população rural total de 30,7 milhões de pessoas, 16,5 milhões de pessoas (54% do total) foram classificadas como pobres (renda familiar *per capita* mensal de até ½ salário-mínimo). Destas, 8,1 milhões de pessoas são classificadas como extremamente pobres (renda familiar *per capita* mensal de até ¼ salário-mínimo). A elevada concentração espacial da pobreza no Brasil se evidencia no fato de que viviam na região Nordeste do país 53% dos pobres rurais, e 70% das pessoas extremamente pobres. Somando as regiões Nordeste e Norte chega-se a 66% do total de pessoas pobres domiciliadas no meio rural, e 81% dos extremamente pobres. Alagoas é a unidade da federação com o maior número de pobres, seguida pelo estado do Maranhão.

Os indicadores acima são impactantes naquilo que a pobreza medida pela renda pode expressar, porém, já foi observado ser problemático o uso de uma linha de pobreza homogênea para todo o país com base na renda monetária *per capita*. O

custo de vida não é homogêneo nas diversas regiões, portanto, pessoas com uma mesma renda monetária podem convertê-las em cestas de bens distintas. Acrescente-se que insuficiências na imputação de valores monetários referentes à produção para autoconsumo e habitação no meio rural podem subestimar a renda monetária atribuída às famílias rurais. Mais importante, mesmo logrando aperfeiçoamentos metodológicos na sua aferição, a renda monetária deixou, há tempos, de ser considerada um indicador suficiente de pobreza (urbana e rural). Consideradas todas essas ressalvas, nos debates durante o V Fórum, concluiu-se que os domicílios rurais extremamente pobres têm uma grande dependência dos programas de transferência de renda, porém, esses programas não são suficientes para retirar as pessoas da condição de pobreza em que se encontram.

Para além dos dados de renda monetária, os mais variados indicadores revelam uma situação ainda dramática das condições de vida de parcela importante da população rural, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste do país. Adiante veremos que o PBSM estima que dos 16,2 milhões de brasileiros em extrema pobreza que o programa pretende atingir, 7,2 milhões se encontram na área rural, 66% deles no Nordeste e 20% no Norte, ratificando a elevada concentração espacial da pobreza no Brasil.

Vale dizer, o país ainda tem um contingente significativo de sua população rural vivendo em extrema pobreza, apesar do processo em curso de redução da pobreza em geral, e da pobreza rural em particular, com mais força a partir da primeira década do século XXI. Nota-se que a experiência brasileira de redução da pobreza demonstra que ela não deve ser atribuída a um único fator, nem mesmo ao crescimento econômico buscado ativamente pelas políticas públicas nesse período. Sem dúvida que o crescimento é parte importante da explicação da expansão do emprego formal e das oportunidades de trabalho em geral, mas a isso deve-se agregar a valorização do salário-mínimo, o fortalecimento de várias políticas de apoio aos agricultores familiares e a ampliação dos programas de transferência de renda.

Especialmente importante para a redução da pobreza rural foi a instituição da previdência rural no início da década de 1990 e a recente recomposição do valor dos benefícios pagos, acompanhando o salário-mínimo, cujo impacto é anterior e mais amplo que o do PBF, sem com isto subestimar a importância deste último. Além daqueles voltados para o trabalho e a renda, mencionem-se os programas promotores do acesso à energia elétrica e à água no meio rural.

## **2.1 Pobreza rural e desenvolvimento territorial sustentável**

Para finalizar a apresentação das referências conceituais, resta articular o enfrentamento da pobreza e os processos de inclusão socioproductiva com a perspectiva

do desenvolvimento territorial sustentável, que constitui o foco central do projeto ao qual se vincula a consultoria. O próprio OPPA, responsável pelo estudo apresentado nesses dois volumes, desenvolveu extensa pesquisa sobre o tema e suas implicações em termos de políticas públicas, cujos resultados se encontram em publicação organizada por Leite e Delgado (2011). Iniciaremos, aqui, recuperando a evolução analítica que levou à superação da ideia de região como uma noção mais concreta, uma unidade espacial delimitada por critérios físicos, na direção da noção mais abstrata de região como uma construção. Dela decorrem as abordagens territoriais nas quais os territórios são vistos como construções sociais multifacetadas envolvendo, em sua caracterização e delimitação, critérios sociológicos, culturais, econômicos e físicos ou naturais (dotação de recursos naturais).

As abordagens territoriais redundam em análises multiescalares que contribuem, ademais, para identificar o plano mais adequado de tratamento dos fenômenos e processos em questão. Bonnal et al. (2011), nesse aspecto, concluem ser o território a escala estratégica para promover o reequilíbrio socioeconômico, onde entra o tema da pobreza e desigualdade, bem como para a gestão do meio ambiente, a construção de capacidade concorrencial e reforma da governança.

Conforme desenvolvido em Cazella et al. (2009), território é uma noção polissêmica que, ao mesmo tempo, remete a uma ideia e a um objeto. Como instrumento de análise, os territórios são considerados como espaços construídos cuja identificação (e delimitação) se baseia nas dinâmicas territoriais e nos projetos dos atores sociais neles presentes<sup>19</sup>. Como instrumento de pesquisa e intervenção, os territórios aparecem como objeto ao qual corresponde uma delimitação espacial. As proposições de estratégias e os programas de desenvolvimento territorial sustentável devem ser capazes de contemplar ambos os significados da noção de território, de modo a que a delimitação das áreas de intervenção não descuide das construções sociais ou territorialidades que nelas se manifestam.

Há um importante conteúdo identitário na conformação dos territórios e regiões. No dizer de especialistas, a ideia de região se expressa ou se constrói quando há agentes porta-vozes que falam em nome dela e expressam característica(s) que a delimita(m) espacialmente. Delgado e Leite (2011) colocam como requisito para o protagonismo social nos territórios que os atores sejam portadores de “ideias” e de propostas de desenvolvimento rural que os unifiquem e orientem a formulação de projetos estratégicos. Portanto, identidade regional e identidade(s) social(is) intera-

---

**19** Haesbaert (2004), ao abordar as configurações chamadas de “território-rede” e “território-zona”, propõe a noção de multiterritorialidade para contemplar as possibilidades de existirem múltiplos territórios numa mesma unidade espacial, e de uma territorialidade manifestar-se em distintas unidades espaciais.

gem entre si, porém, essa interação não é unívoca e muito menos isenta de conflitos, entre outras possibilidades, por coexistirem distintas identidades sociais no entorno de uma identidade regional ou por pretenderem falar em nome dela. As regiões Norte e Nordeste (com seus territórios), onde mais se concentra a pobreza rural no Brasil, são exemplos de “leituras” diferenciadas e mesmo contrastantes, das quais se originam projetos “para a região” expressando interesses conflitantes. Para ficar apenas no Nordeste rural, podem-se mencionar as “leituras” do combate à seca com grandes obras, da modernização agrícola e da convivência com o semiárido.

Essa e outras questões antes apontadas vão na direção de destacar o papel dos atores sociais, cujo mapeamento e caracterização dos projetos coletivos que os movem se colocam como indispensáveis. Essa perspectiva é consistente tanto com a visão que valoriza a dimensão de construção social presente nos territórios, quanto com a reconhecida importância dos atores sociais para o enfrentamento da pobreza. São muitos os exemplos que mostram o papel desempenhado pela “sociedade organizada” para se obter melhor adequação das políticas públicas, em particular, na questão da pobreza em que há uma questão complexa de representação (e o risco de tutela<sup>20</sup>) pelo fato de que os pobres nunca são representantes de si mesmos.

Cabe, aqui, uma observação adicional a propósito do papel desempenhado pelas ideias e pelos atores e redes sociais que são portadores das mesmas, portanto, sobre o processo político na definição da agenda de ação dos governos. A conformação do meio rural e dos territórios que o compõem, o desenvolvimento da agricultura e as relações com a natureza dependem das expectativas da sociedade em geral, particularmente da parcela mais envolvida com a área em questão, e suas respectivas “ideias” ou “leituras” sobre a região ou território<sup>21</sup>. Em linha com o enfoque cognitivo das políticas públicas, a construção social de referências de ação pública reflete as compreensões dos grupos sociais sobre suas próprias condições e sobre a sociedade em geral, bem como os caminhos para aperfeiçoar essas condições. Claro que tais compreensões nem sempre são semelhantes, não raro são díspares e conflitantes, portanto, requerem espaços de concertação social. A dependência do caminho percorrido, por sua vez, nos alerta sobre os elementos de permanência que sobrevivem às inflexões verificadas em momentos críticos, e os limites por eles colocados quanto à amplitude das escolhas possíveis.

**20** Sobre os riscos de “tutela ativa” em ações de desenvolvimento, ver Maluf (2000).

**21** Para Berdegué et al. (2011), a formação de “coalizões sociais inovadoras” é chave para se lograr círculos virtuosos localizados com crescimento econômico, redução de pobreza, melhor distribuição da renda e sustentabilidade ambiental.

Nota-se, hoje, no Brasil, várias referências em construção, para a qual tem contribuído, entre outros, o efeito de recrutamento das ideias mencionado por Hirschman<sup>22</sup>. Isto realça a importância de mapear as redes ou comunidades de política que se formam em torno delas, englobando setores de governo, redes sociais e, naturalmente, a própria comunidade científica. A taxa de sucesso dos programas públicos aumenta conforme o grau de conhecimento sobre eles por parte dos atores sociais.

Retomando a questão do desenvolvimento territorial, as abordagens territoriais permitem valorizar a dinâmica territorializada dos agentes econômicos e setores produtivos, vale dizer, a resultante espacial do processo territorial de um agente ou setor, indo muito além da consideração do “fator espaço” (ou das vantagens locacionais) nas equações formuladas pela economia convencional. A mesma relação atores – territórios, porém, olhada em sentido inverso é valorizada pelos enfoques que ressaltam serem “situadas” as atividades econômicas e relações sociais. Esses são os casos, por exemplo, dos enfoques em sistemas produtivos localizados no fenômeno da aglomeração (*clustering*), nos distritos industriais e arranjos produtivos locais. Ressalte-se, porém, que a proximidade física não leva, necessariamente, à construção de sinergias entre as atividades e atores presentes numa dada unidade espacial ou território, as quais dependem, sobretudo, de ações e políticas públicas com esse intuito. As ações promotoras de sinergias nos territórios costumam ser essenciais para os processos de inclusão produtiva dos mais pobres ou fragilizados.

Esse último aspecto se encontra entre as justificativas para a territorialização das políticas públicas no Brasil e da própria perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável. Bonnal e Kato (2011) consideram a emergência da governança territorial como a etapa mais recente do processo de reforma da governança que foi posto em marcha pela Constituição de 1988. Ampla análise comparativa levou os autores a identificar quatro grupos de políticas de acordo com sua relação com o território: (a) desconcentradas, mantendo na esfera federal os atores com maior poder de decisão; (b) descentralizadas, com efetiva repartição de poder entre as esferas de governo; (c) políticas de fomento a projetos territoriais, com iniciativas no nível local a partir de regras nacionais; (d) políticas concebidas no nível territorial, diferenciando-se do grupo anterior pela importância da sociedade civil na concepção e operacionalização dos projetos territoriais.

Essa tipologia das políticas resulta em três tipos de territórios: (a) territórios de prestação de serviços a todos ou parte dos que nele moram; (b) territórios de projetos

**22** Hirschman (1996) sustenta que o *efeito de recrutamento* das ideias novas (seu efeito indireto) é muito mais importante que o *efeito de persuasão* (efeito direto) habitualmente considerado, desse modo conferindo vida longa às inovações sociais nutridas por ideias apropriadas e quizá transformadas/ traduzidas pela sociedade.

coletivos estimulados pelo Estado; (c) territórios-rede pelos quais a sociedade elabora projetos autônomos pelo compartilhamento das ideias num mesmo território ou entre recortes territoriais que não se sobrepõem.

Quanto aos dois programas que nos interessam de perto, os autores enquadram o PRONAT no grupo de políticas de fomento a projetos territoriais. Já o PTC não se enquadra em nenhum dos quatro grupos por ter uma concepção diferenciada visando concentrar e articular políticas setoriais num mesmo espaço geográfico (um território existente). Voltaremos a eles mais adiante.

Por fim, sustenta-se, aqui, que o reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura familiar e de sua estreita conexão com a perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável, contribui para o delineamento de estratégias de enfrentamento da pobreza rural, nelas incluídas a inclusão socioprodutiva. No entanto, tanto as análises antes referidas sobre os espaços locais de participação (conselhos municipais e colegiados territoriais), quanto os resultados das pesquisas registradas em Cazella et al. (2009), revelam que as percepções sobre a agricultura familiar que predominam nesses espaços e orientam os planos territoriais e municipais de desenvolvimento focalizam, quase que exclusivamente, a dimensão produtiva das unidades familiares rurais, deixando de fora (ou “não enxergando”) parcelas significativas das famílias rurais fragilizadas na sua capacidade de produção. Contrariamente a essa visão unidimensional, o enfoque da multifuncionalidade propõe valorizar quatro funções da agricultura familiar no Brasil que estão envolvidas, em diferentes graus, no tema que nos ocupa. São elas: (a) reprodução socioeconômica das famílias rurais; (b) promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade; (c) manutenção do tecido social e cultural; (d) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural (Carneiro e Maluf, 2003).

É bastante evidente a repercussão positiva do fortalecimento da agricultura de base familiar para a reprodução das famílias rurais e a segurança alimentar delas mesmas e da sociedade em geral. Muitos dos entraves a essa atividade integram os fatores determinantes da pobreza rural. Contudo, Bonnal e Maluf (2007) ressaltam que, num bom número de situações, ao considerar a contribuição da agricultura familiar na manutenção do tecido social e cultural no campo, emerge o entrelaçamento, nos territórios, das questões de pobreza e desenvolvimento rural. Retomaremos esse ponto adiante.

### **3. Processos e políticas de inclusão socioprodutiva**

Nessa parte abordaremos os processos e políticas de inclusão socioprodutiva e seus papéis em estratégias de desenvolvimento territorial sustentável voltadas

para o enfrentamento da pobreza rural. Para tanto, serão apresentadas referências conceituais sobre inclusão socioprodutiva e o enfrentamento da pobreza em geral e, especificamente, no meio rural. Tais referências orientam a apreciação, em parte subsequente, do PBSM, do PRONAT e do PTC e as proposições em termos de diretrizes e aperfeiçoamento dos seus mecanismos e instrumentos de ação no aspecto da inclusão socioprodutiva.

Garcia (s/d) propõe conceituar inclusão produtiva como “todo processo conducente à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho, tendo como perspectiva proporcionar autonomia para sobreviver com dignidade sustentável”. Essa conceituação tem a perspectiva de realização do direito ao trabalho, assim como reconhece a necessidade de viabilizar outras formas que não a do assalariamento como condição para superar a miséria. Para o autor, tal reconhecimento é, especialmente, necessário nas cidades onde a economia familiar urbana ou os trabalhadores não assalariados, diferentemente do agricultor familiar, são negativamente discriminados. Chama a atenção para o não reconhecimento de outras formas de produção portadoras de direitos, a inexistência de um serviço de inclusão tecnológica, assistência técnica e extensão urbana, a insuficiência de linhas de financiamento apropriadas e os obstáculos para o acesso aos mercados, inclusive os institucionais. Nota-se a similitude dos obstáculos por ele ressaltados para o meio urbano com aqueles há tempos enfrentados no meio rural que aparece com maior acúmulo legal-institucional cuja efetividade, porém, deixa a desejar.

Esse diagnóstico deu origem à proposta de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva, com prioridade para os trabalhadores urbanos muito pobres. Formalização de outras relações de produção, cooperação intersetorial, programa de financiamento urbano análogo ao PRONAF, sinergia das iniciativas de inclusão com investimentos públicos e privados<sup>23</sup> com financiamento público e a manutenção de um cadastro dos empreendimentos inclusivos estão entre as linhas de atuação e instrumentos propostos.

Passando, agora, a abordar a inclusão socioprodutiva, especificamente no meio rural, Mattei (2011) apresenta um quadro de referências que se vale, entre outros, dos debates realizados durante o VI Fórum DRS, promovido pelo IICA. Deles resultaram uma constatação análoga à de Campos et al., (2010) e Garcia (s/d), discutidas mais acima, sobre os limites dos enfoques de inclusão socioprodutiva focados na geração de trabalho e renda como elemento central de erradicação da pobreza, porém, em grande medida circunscritos ao mercado de trabalho. Assim, os referidos debates

---

**23** Em MDS (s/d) encontra-se amplo mapeamento desses investimentos e das possibilidades de ações de inclusão produtiva que poderiam a eles serem articuladas, todas com enfoque territorial.

sobre inclusão socioprodutiva no meio rural propuseram estratégias baseadas na articulação entre três esferas: a produtiva, a de acesso aos mercados de bens e serviços, e a de inclusão social via políticas públicas.

Há que considerar, também, que as propostas de estratégias e políticas de desenvolvimento territorial não incidem sobre espaços vazios, senão que neles estão presentes quatro tipos de dinâmicas territoriais classificadas segundo a lógica que as presidem, conforme proposto em Cazella et al. (2009), a saber: (i) projetos coletivos (associativos e interinstitucionais); (ii) iniciativas de empresas privadas; (iii) iniciativas individuais dispersas ou fragmentadas; (iv) programas públicos. As dinâmicas dos tipos (i) e (ii) envolvem a construção social de territórios no sentido aqui adotado, as do tipo (iii) envolvem territorialidades fluídas ou difusas, enquanto que as do tipo (iv) refletem territórios dados ou instituídos pelos programas públicos.

Pelo o exposto até aqui, deduz-se que os processos de desenvolvimento capitalista – o desenvolvimento imanente – têm grandes limitações na absorção dos mais pobres e vulnerabilizados, seja pelo mercado de trabalho formal, seja pelo padrão de modernização agrícola dominante. De fato, ambos mais os excluem do que os incorporam. Portanto, as proposições relativas à inclusão socioprodutiva – o desenvolvimento intencional – devem estar voltadas para o fortalecimento das dinâmicas vinculadas a projetos coletivos ou a sua promoção por programas públicos.

Retomando as propostas apresentadas no VI Fórum de DRS, as políticas para a esfera produtiva seguiriam estratégias diferenciadas devido aos impasses oriundos do modelo convencional de agricultura. Os sistemas de produção de base agroecológica aparecem como alternativa mais adequada ao reduzir a dependência dos insumos ditos modernos, melhorar a qualidade dos alimentos produzidos e garantir a sustentabilidade ambiental. Esse tipo de opção requer, naturalmente, um sistema de pesquisa e de assistência técnica desvinculado dos padrões convencionais. A estratégia produtiva deveria ser complementada com uma política de comercialização da produção visando atender aos dois segmentos envolvidos, ou seja, os produtores e os consumidores.

Com respeito ao crédito, elemento central na produção rural, sugere-se, de um lado, consolidar e ampliar o sistema público de microfinanças de acesso mais fácil pelos mais vulneráveis<sup>24</sup>. Por outro lado, há que revisar as bases do atual sistema de crédito para a agricultura familiar em vista do seu papel indutor de modelos com

**24** Cazella e Búrigo (2011) desenvolvem extensa análise sobre os requisitos para a instituição de “sistemas de financiamento territoriais inclusivos”, com foco na microfinança e no crédito solidário, ressaltando os papéis dos colegiados territoriais e dos vários atores envolvidos, em especial, em face das demandas financeiras das populações rurais de baixa renda.

maior especialização produtiva. Propõe-se, ainda, um direcionamento do crédito visando dinamizar as economias locais e regionais.

Nota-se que a preocupação com a indução da especialização produtiva no seio da agricultura familiar tem relação com o que se disse antes sobre os riscos da armadilha da modernização (Maluf, 2000). Retomamos o argumento então desenvolvido para extrair três implicações principais, todas elas incidindo na questão da inclusão produtiva no meio rural.

Primeiro, há uma estreita relação entre a reprodução da agricultura familiar, majoritariamente dedicada à produzir alimentos, e a redução da pobreza e da desigualdade na sociedade em geral que, como se sabe, resulta em significativo aumento da demanda por esses bens. Mais do que isso, a elevada incidência de pobreza entre as famílias rurais as torna beneficiárias diretas (como pobres) e indiretas (como fornecedoras de alimentos) das estratégias de enfrentamento da pobreza articuladas com a promoção da segurança alimentar e nutricional<sup>25</sup>. Embora não se pretenda, com isto, colocar o estímulo à produção de alimentos como único elemento de uma estratégia de emancipação econômica das famílias rurais, há que reconhecer a centralidade dessa atividade na reprodução dessas famílias. Adiante veremos que uma parcela delas tem sua condição de agricultor/a bastante comprometida.

Segundo, no que se refere ao fomento à atividade agrícola, as famílias rurais devem ser consideradas como unidades complexas e diversificadas em seu interior, sem “fatiá-las” como costumam fazer os instrumentos convencionais de crédito agrícola embasado num produto. A lógica eminentemente bancária que ainda predomina no crédito agrícola voltado para a agricultura familiar explica a dificuldade de alterar esse instrumento na direção de um crédito para o conjunto da unidade produtiva (chamado de crédito sistêmico). Alterações no crédito são insuficientes para enfrentar a armadilha antes descrita, para o quê são necessários instrumentos diferenciados de políticas agrícolas e não agrícolas que contemplem a heterogeneidade das famílias rurais, erroneamente, unificadas na condição de agricultores familiares. Mesmo nessa condição, um enfoque de equidade social requer instrumentos de regulação dos mercados que protejam a agricultura familiar no ambiente desigual da concorrência sem que o ônus recaia sobre os consumidores dos alimentos por ela produzidos.

Terceiro, confirma-se ser indispensável um enfoque territorial nas estratégias de enfrentamento da pobreza. As famílias rurais e as atividades que desenvolvem são,

<sup>25</sup> Há muito foi percebido por Amartya Sen que a produção de alimentos é, ao mesmo tempo, fonte de renda e intitamento (*entitlement*) dos indivíduos e fonte de oferta da mercadoria vital para a sociedade. Essa condição é retomada pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional ao colocar famílias rurais (como agricultores familiares) na dupla condição de beneficiárias e participantes das ações voltadas à ampliação do acesso aos alimentos (Maluf, 2007).

mais do que qualquer outra, unidades situadas espacialmente em estreita relação com o meio físico e social do território respectivo cuja construção, aliás, é em grande parte obra sua. É na relação com o território que se definem suas estratégias de reprodução, não apenas como indivíduos ou unidades produtoras de um bem, mas como categoria social. Pensar na inclusão produtiva no meio rural assentada em modelos de base familiar requer combinar as escolhas dos indivíduos ou famílias com a trajetória da categoria social.

Em termos das políticas sociais, nos debates sintetizados por Mattei (2011) sustentou-se a perspectiva de universalizar o acesso, por parte da população rural, a todas as políticas sociais, com destaque para os programas de transferências monetárias como instrumento de redução das fortes desigualdades de renda presentes no meio rural brasileiro. Programas adequados de formação e capacitação profissional dos trabalhadores rurais, o estímulo à geração de ocupações rurais não necessariamente vinculadas às atividades agrícolas e a promoção do trabalho decente completam as proposições nesse eixo. Cabe alertar, contudo, que as propostas de capacitação, sem dúvida, são imprescindíveis e têm que se defrontar com a pequena eficácia dos programas de capacitação no Brasil e ajustar-se à dotação mínima (habitação e educação) dos extremamente pobres quando a eles se destinam.

Por fim, mas não menos importante, os debates ressaltaram o estímulo ao processo organizativo dos atores sociais rurais por meio do associativismo e do cooperativismo, articulados na forma de redes de organizações. Nota-se que o destaque dado ao processo organizativo dos atores sociais rurais para a inclusão socioprodutiva permite retomar o argumento de Bonnal e Maluf (2007) antes apresentado. Segundo esses autores, a correlação entre o fortalecimento da agricultura familiar e a manutenção do tecido social e cultural no campo, proposta pelo enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar, faz emergir o entrelaçamento, nos territórios, das questões de pobreza e desenvolvimento rural em dois sentidos. De um lado, temos as dimensões não produtivas que seriam beneficiadas com o fortalecimento da atividade agrícola das famílias rurais, tais como a associativa, a vida comunitária e os laços culturais. De outro lado, e em sentido inverso, chama-se a atenção para a contribuição das dimensões não produtivas para o fortalecimento da atividade agrícola.

Não é difícil imaginar como o tecido social e cultural contribui para nosso tema específico que é a inclusão socioprodutiva dos pobres rurais em seu próprio meio, incluindo o envolvimento em atividades não agrícolas. Sabe-se que a dissolução desse tecido pela dita modernização agrícola gerou desagregação social e migração para periferias urbanas, onde os mais pobres e vulnerabilizados enfrentam um doloroso percurso até a incerta inserção em sistemas de proteção social. Contudo, o desempenho desse papel requer talvez mais do que nos demais, o reconhecimento da

multifuncionalidade da agricultura familiar nos espaços institucionais, em particular, nos espaços locais.

De acordo com os mesmos autores (Idem), o enfoque da multifuncionalidade favorece, também, a ótica de integração ou articulação das ações e programas com dois focos. Primeiro, a integração com foco no território (unidade complexa constituída pelos espaços “urbano” e “rural”) que, como vimos, faz emergir temas relacionados com pobreza, desigualdade social, meio ambiente e outros com uma ótica de desenvolvimento rural-territorial que deixa de ser sinônimo de desenvolvimento da produção agrícola. Segundo, promove a já referida integração com foco nas famílias rurais por parte dos programas agrícolas e de desenvolvimento rural, foco necessariamente presente nos programas “não agrícolas” que inserem as famílias rurais nas políticas de combate à pobreza e promoção da seguridade social.

Por fim, registram-se os três desafios principais identificados nos debates do Fórum de DRS, a saber: (a) carência de articulação das políticas e entre as esferas de governo; (b) necessidade de revisão do marco legal específico para a agricultura familiar; (c) adoção das premissas do desenvolvimento territorial na formulação de políticas e no planejamento das ações (Idem). Esses desafios reaparecerão, adiante, na abordagem dos programas e nas propostas para uma agenda de ações.

#### **4. Programas de desenvolvimento territorial sustentável, inclusão socioprodutiva e pobreza rural no Brasil: PBSM, PRONAT e PTC**

Nessa parte iremos abordar os dois programas de desenvolvimento territorial sustentável que são o objeto principal desse projeto – PRONAT e PTC – enfatizando os desafios relacionados com a adoção de instrumentos que promovam a inclusão socioprodutiva dos pobres rurais. No entanto, como antecipado na introdução, é obrigatório iniciar ressaltando que a erradicação da extrema pobreza foi posta no topo da agenda pública no Brasil, disso resultando o PBSM. Esta conexão resulta das referências conceituais aqui adotadas, uma das quais sustenta a perspectiva de “desetorializar” o debate e o enfrentamento da pobreza rural, no sentido de que esse enfrentamento é parte e deve estar articulado com as estratégias gerais antipobreza envolvendo o conjunto da sociedade; claro que dessas estratégias fazem parte instrumentos peculiares ao meio rural. Além disso, e desde outro ângulo, a elevada incidência de pobreza no meio rural torna o enfrentamento da pobreza rural decisivo para o êxito do PBSM e a superação da pobreza no Brasil. Por essa razão, iniciamos essa parte com uma breve referência ao PBSM e seu componente rural.

##### **4.1 O PBSM Rural**

Para essa apresentação nos valemos de uma síntese de recente avaliação do “PBSM Rural” promovida pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em novembro de 2011 (MDA, 2011). Cabe esclarecer que o destaque dado às ações do MDA e a coleta de informações junto a esse Ministério se deve a sua maior proximidade com o objeto específico da consultoria que são o PTC e o PRONAT. Contudo, sabe-se que o MDS responde pela coordenação geral do PBSM e tem papel proeminente na sua concepção e também na implementação de dois dos principais programas com incidência sobre o meio rural (PBF e PAA). Ao MDS e MDA devem ser somados, ainda, o Ministério do Meio Ambiente (Bolsa Verde) e o da Educação (PNAE).

Já mencionamos, na primeira parte do presente documento, que o universo de referência do PBSM é composto de 16,2 milhões de pessoas em extrema pobreza, das quais 7,2 milhões na área rural, bastante concentradas nas regiões Nordeste (66%) e Norte (20%). Ressalta-se o reconhecimento, pelo PBSM, da multidimensionalidade da pobreza que se expressa na conjunção de territórios com baixo dinamismo econômico, baixa escolaridade e capacitação profissional e acesso precário à infraestrutura e serviços. Como se sabe, o PBSM compreende três eixos de atuação abordados a seguir.

O primeiro eixo corresponde à transferência de renda cuja meta é incorporar, até 2013, mais 830 mil famílias no Programa Bolsa Família (PBF). Pelo procedimento de busca ativa, o PBSM estabeleceu a meta de incluir 320 mil famílias no Cadastro Único (CadÚnico)<sup>26</sup> em 2011, sendo importante notar que os grupos sociais prioritários eram, majoritariamente, rurais (extrativistas, acampados, indígenas e quilombolas), aos quais se somavam catadores de resíduos e população em situação de rua. A inclusão no CadÚnico, como se sabe, torna as famílias aptas a serem atendidas pelo PBF e outros programas sociais. Os primeiros resultados apresentados ao final de 2011 indicavam que a meta foi, praticamente, atingida com a inclusão de 316 mil novas famílias no CadÚnico. Além disso, o PBF teve aumentado o limite de concessão dos benefícios de três para cinco filhos, passou a adotar o benefício variável e a garantir o retorno ao programa das famílias que voltaram à condição de vulnerabilidade.

Especificamente para as famílias rurais, o critério adotado pelo MDA (2011) no âmbito do PBSM foi identificar, entre as famílias inscritas no cadastro da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), aquelas com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 70,00, portanto, aptas a receber os benefícios do PBF. A distribuição dessas famílias

**26** O CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos (cf. Capítulo 6, Box 1).

por estrato de área do seu estabelecimento rural é a seguinte: 12% até 3ha; 10% de 3-5ha, 22% de 5-10ha, 56% mais de 10ha. Constatou-se que 66% delas acessam o PBF, portanto, cerca de um terço das famílias rurais portadoras de DAP e habilitadas pelo critério de renda não acessam o benefício do programa. Os gestores do programa reconhecem, ademais, que há importantes diferenças de gênero e étnico-raciais entre a população extremamente pobre.

O segundo eixo do PBSM trata do acesso a bens e serviços. Na apresentação do PBSM-Rural, realizada pelo MDA (2011), esse eixo aparece sob o sugestivo título de *Estratégia Ampliada - Outras Políticas do BSM*. Nela são destacados: água para consumo e água para produção; energia elétrica; Programa Bolsa Família; aposentadoria rural; Benefícios de Prestação Continuada; ações de saúde e educação<sup>27</sup>. Sem se ater a questões terminológicas ou de forma, o qualificativo “estratégia ampliada” poderia sugerir um tipo de inserção setorializada do MDA no PBSM, assentada num foco produtivo estrito que toma tudo mais como ampliação dele. As razões que justificam esse tipo de alerta encontram-se nos pontos abordados a seguir.

As famílias rurais cadastradas na DAP são, em princípio, identificáveis e estão ao alcance da ação do MDA, portanto, em linha com a perspectiva de “busca ativa” que orienta o PBSM. Contudo, há um contingente, provavelmente, expressivo de famílias rurais que, por não estarem inscritas no cadastro da DAP (vale dizer, não são “pronaianas”), ficam “invisíveis” pelos critérios do MDA acima referidos e não figuram entre as prioridades de ação ou não são facilmente alcançáveis pelos instrumentos habituais desse Ministério<sup>28</sup>. Pode-se supor que a maioria delas é composta de famílias rurais extremamente pobres ou mais vulnerabilizadas que, no entanto, não perderam a identidade social de agricultores/as e ainda se dedicam, com dificuldade, a essa atividade, porém, não cumprem com o requisito de acesso ao crédito do PRONAF.

Apesar de rurais e, de algum modo, agricultoras, essas famílias requerem uma ótica ampliada e instrumentos de intervenção que vão além daqueles usualmente manejados por um ministério setorial como o MDA. Para serem alcançadas pela política pública e emergirem da sua condição atual, demandam uma agenda própria que envolve a coordenação com ministérios que atendam a públicos diversos, como os de Desenvolvimento Social, Educação e Saúde.

**27** Em debate recente sobre seguridade social, promovido pelo IBASE, um dos participantes fez importante referência sobre ser imprescindível “desmercantilizar” o acesso a bens e serviços (habitação, saúde e educação), na verdade, um dos produtos da visão de “Estado mínimo”.

**28** Caberia uma verificação específica sobre as ações que eventualmente atingem as famílias rurais sem DAP, não apenas pelo MDA que sabidamente tem dificuldade de atendê-las, mas também por outros Ministérios, notadamente, o MDS.

Assim, a referência a um conjunto diversificado de ações não parece suficiente para compensar o viés ainda fortemente produtivo, não raro produtivista, que caracteriza o foco das ações para o meio rural. Esse viés aparece mais claramente e se vê consagrado no terceiro eixo do PBSM-Rural correspondente às ações de inclusão produtiva<sup>29</sup> rural de agricultores familiares. As observações anteriores não pretendem reduzir o papel da atividade produtiva agrícola, particularmente da produção de alimentos, na reprodução socioeconômica das famílias rurais, papel devidamente valorizado nas referências conceituais apresentadas nas partes anteriores do presente documento. Indo além, são de grande importância os projetos de agregação de valor aos produtos agrícolas e de inserção diferenciada nos mercados, assim como os métodos de promoção de arranjos produtivos locais e sistemas alimentares localizados, ou ainda o estímulo à conformação de circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos. No entanto, cabe retomar o alerta sobre o risco da lógica setorial das cadeias produtivas, que “fatia” as unidades familiares, se impor sobre a lógica territorializada que considera a diversidade interna e os vínculos diferenciados e simultâneos que essas unidades mantêm com os mercados (Maluf, 2004).

O alerta pretende, também, chamar a atenção para a necessidade de atualizar o olhar sobre a agricultura e o meio rural, porém, sem ser produtivista. Para tanto, contribuem o enfoque territorial, a valorização dos múltiplos papéis da agricultura, a dimensão alimentar (a soberania e segurança alimentar e nutricional) e a dimensão ambiental (contemplada na noção de desenvolvimento sustentável). Além disso, há que avançar na integração intersetorial e territorial dos programas e ações com um enfoque multidimensional, consideradas as competências setoriais específicas dos envolvidos, evitando os riscos de ações inadequadas ou excludentes dos segmentos mais fragilizados das famílias rurais.

De todo modo, o eixo da inclusão produtiva tem o objetivo de aumentar, via Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a capacidade de produção tanto para o acesso a mercados como para autoconsumo. A inclusão produtiva é caracterizada pelo MDA na forma de circuitos de produção e renda da agricultura familiar descritos como círculos concêntricos que requerem articulação das políticas. São propostas “rotas de inclusão produtiva” distintas para agricultores familiares, assentados rurais, povos e comunidades tradicionais etc. Para os extremamente pobres, dois instrumentos específicos foram adotados na forma de recurso não reembolsável, a saber, o Crédito de Fomento e o Bolsa Verde (Lei nº 12.512/2011), cujo objetivo é gerar trabalho e renda e promover a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. O programa Bolsa Verde destina-se, primeiramente, à região Norte, prevendo-se sua futura expansão às demais regiões do país.

29 Esclareça-se que a apresentação consultada se refere à inclusão produtiva, e não socioproductiva.

A estratégia de ação do MDA combina a atuação direta do próprio Ministério junto às famílias rurais, com o apoio do acesso pelas mesmas às diversas políticas de cidadania e inclusão produtiva. Em paralelo, busca reduzir as desigualdades de gênero, raça, etnia e geração, territorializar as ações com prioridade para onde a pobreza extrema estiver concentrada e adotar um sistema de gestão focado em resultados, tendo a família como unidade de acompanhamento e avaliação das ações (MDA, 2011).

Os critérios seguidos para o início das ações do BSM-Rural, no caso envolvendo o MDA e também o MDS, foram priorizar a região Nordeste (incluindo o Norte de Minas Gerais) e escolher os municípios com base nos seguintes elementos: calendário agrícola; percentual de domicílios em extrema pobreza; percentual de famílias cadastradas na DAP com renda inferior a R\$ 70,00; número de municípios definidos pela coordenação do PBSM. Para a seleção de famílias para conceder crédito, foram priorizadas famílias cadastradas na DAP com renda inferior a R\$ 70,00, com a transferência dos recursos pelo mesmo cartão do PBF, e aquelas famílias sem operações de crédito ativas.

Em 2011, foram contempladas: 25 mil famílias de agricultores familiares mais pobres com fomento, ATER e sementes; 5 mil famílias quilombolas; 11 mil famílias de assentados “ambientalmente diferenciados” com o Bolsa Verde e crédito de instalação do INCRA; 6 mil assentados da reforma agrária com ATER, sementes e crédito de instalação; 7,5 mil famílias de agricultores familiares com ATER. Como se pode notar, o MDA atribui à ATER o papel de instrumento por meio do qual é promovido o acesso aos diversos programas, como são os casos do acesso à água e energia elétrica, o PBF, a previdência rural e os benefícios da assistência social (BPC’s), a saúde e educação.

Os primeiros resultados apresentados pelo BSM-Rural no eixo inclusão produtiva, em 2011, foram os seguintes: realização de três chamadas de ATER, com o estabelecimento de treze contratos englobando 38 mil famílias; capacitação de 401 técnicos ATER; extensão do PAA para 40.800 agricultores em extrema pobreza; contratação de 126 mil cisternas rurais a serem implantadas em 2011-2012.

O BSM traz a perspectiva de conexão com o desenvolvimento territorial por meio do PTC e do PRONAT, incluindo a implementação do PAA e PNAE e a criação de bases de serviços nos treze territórios rurais inscritos no BSM em 2011.

#### **4.2 PRONAT e PTC**

Passaremos, agora, a abordar os dois principais programas analisados no projeto que deu origem à presente consultoria, a saber, o Programa de Desenvolvimento

Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Não é o caso de apresentar os referidos programas, mas sim de extrair, das análises e avaliações disponíveis sobre os mesmos, elementos relevantes para seu aprimoramento, com vistas ao objetivo de enfrentar a pobreza rural com base em estratégias e políticas de desenvolvimento territorial sustentável. Vimos, com base em Bonnal e Kato (2011), que o PRONAT tem a característica de um programa de fomento a projetos territoriais, ao passo que o PTC tem uma concepção diferenciada de concentrar e articular políticas setoriais bastante diversas num mesmo espaço geográfico.

Ainda segundo esses autores, o PRONAT enfrenta desafios quanto à capacidade de adaptação do corpo normativo federal à realidade local, a ausência de marco jurídico quanto ao reconhecimento legal dos territórios, a conformação de uma representação coletiva e a legitimidade do colegiado para direcionar a ação pública. Já o PTC congrega número elevado de programas com grande diversidade entre eles, de modo que se torna um espaço de governança híbrido com variados graus de implicação de cada programa e de adoção da lógica territorial. Além das dificuldades de articulação de políticas, questiona-se a legitimidade do colegiado para representar e responder pelo conjunto da população do território dada a amplitude do elenco de programas.

Ambos os programas têm incidência sobre a implementação de estratégias de inclusão socioprodutiva desde uma ótica do desenvolvimento territorial sustentável, obviamente, respeitadas as diferenças entre os programas. A análise feita por Delgado e Leite (2011) de três experiências de territórios rurais de identidade (TRI's) e territórios da cidadania (TC's), com algumas comparações entre eles, nos remete a elementos importantes a serem considerados. Primeiro, embora muitos TC's tenham sido fruto da conversão de TRI's já existentes, há muita diferenciação entre eles em termos da composição, propósitos e dinâmica de funcionamento. A pesquisa realizada pelos autores revelou um maior engajamento do poder público local nos TC's, por motivos ligados à composição paritária governo-sociedade civil dos colegiados e também pela atração do expressivo montante de recursos mobilizados por esse programa.

Uma questão que poderia ser colocada, mas que demanda verificação empírica, se refere à possibilidade de o maior engajamento das administrações locais tornar os TC's mais propensos à adoção de um escopo maior de iniciativas diversificadas de inclusão socioprodutiva, em relação ao predomínio de projetos produtivos com foco na agregação de valor aos produtos da agricultura familiar nos planos elaborados nos TRI's. Ou então verificar se, ao contrário, a natureza e diversidade das ações abrangidas pelos TC's levaria à prevalência de ações para amenizar os males da pobreza rural por meio do acesso a serviços públicos nos territórios mais debilitados ou desfavorecidos

considerados prioritários, em contraste com a melhor acolhida a projetos coletivos de geração de trabalho e renda na dinâmica dos TRI's. Embora seja mais evidente uma estratégia de recuperar e fortalecer os TC's<sup>30</sup>, impulsionada pelo PBSM, admite-se aqui a manutenção dos territórios de identidade onde subsistem as organizações sociais que estiveram na origem de sua instituição.

A pesquisa de Delgado e Leite (2011), assim como outros estudos, identifica sérios limites na representação social contemplada nos espaços colegiados territoriais de ambos os programas, seja pela incapacidade de vários segmentos se fazerem presentes, seja pelas dificuldades no relacionamento das organizações sociais com governos no plano local-territorial, seja ainda pela ausência de representação dos setores empresariais (rurais e urbanos). Assim, outra questão também a explorar numa verificação empírica se refere às repercussões das deficiências de representação no tratamento e implementação de estratégias de inclusão socioproductiva, tanto em termos da atenção que ela recebe na agenda dos colegiados territoriais, quanto na concepção e capacidade de efetivação dos projetos nesse campo.

A questão anterior, se formulada em termos mais gerais, converte-se no desafio de adequar as dinâmicas dos TC's e TRI's, cada uma com sua particularidade, para que elas sejam capazes de engendrar projetos de desenvolvimento territorial sustentável. Isto porque, na acepção aqui adotada, a inclusão socioproductiva adquire significado pleno se inserida em estratégias de desenvolvimento com essa matriz. Além de construir uma percepção do desenvolvimento que se quer – uma “ideia” ou leitura do território, nos termos antes usados – dois componentes são certos em um plano territorial com essa perspectiva.

Um deles é a implementação, no território, de programas federais com capacidade comprovada de impulsão da agricultura familiar, que são o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Pode-se afirmar que a implementação desses dois importantes programas ainda carece de ser apropriada em escala territorial capaz de amplificar seus impactos dinâmicos, quase sempre localizados, de modo sinérgico com dinâmicas territoriais correlatas.

Outro componente é a formulação e promoção de projetos coletivos não apenas envolvendo os principais atores sociais rurais, mas também buscando incorporar as famílias rurais que permanecem invisíveis mesmo para os integrantes desses espaços de participação local. Pode-se antever o decisivo papel dos atores sociais rurais e do

**30** Recém procedeu-se a um rearranjo institucional do PTC, com seu Comitê Gestor, localizado na Casa Civil da Presidência da República, sendo presidido por um Secretário Executivo-Adjunto desse Ministério.

MDA, por um lado, no engajamento dos variados setores de governo presentes nos TC's (alguns deles contribuindo com sua atuação junto ao universo das famílias rurais), sensibilizando-os para as peculiaridades da inclusão socioprodutiva em meio rural. Por outro lado, o desempenho de papel análogo por ambos seria necessário para fazer dos colegiados territoriais dos TRI's plataformas de apoio a projetos coletivos rurais com o concurso de atores para além do círculo ainda limitado que os compõem.

Vimos que as políticas de desenvolvimento rural-territorial sustentável devem conter metas claras para a erradicação da pobreza, porém, auxiliando na consolidação da democracia, promovendo a cidadania e o desenvolvimento sustentável. Pergunta-se qual seria o núcleo central da política de desenvolvimento rural sustentável? Desde logo, a fragmentação parece ser uma das características da apropriação da noção de desenvolvimento sustentável e, por via de consequência, de desenvolvimento territorial sustentável. Talvez a fragmentação seja mais do que um resultado de deficiências na institucionalidade das políticas públicas em razão da amplamente reconhecida desarticulação entre os setores. Questões conceituais, heterogeneidade social crescente no meio rural, conflitos políticos e dificuldades objetivas mesclam-se entre os determinantes da frágil articulação das políticas, mesmo as que incidem sobre um mesmo território, ou de concepções distintas do que seja sustentabilidade e dos instrumentos para promovê-la. Não seria a fragmentação um reflexo da emergência da diversidade no meio rural, ou a incapacidade de formular modelos uma consequência da inexistência de um único modelo?

Subjacente ao anterior se encontra uma questão que se manifesta em distintas discussões sobre o meio rural que é saber qual a estratégia para o agronegócio em geral e para aquele presente nos territórios em questão. Uma resposta possível, no plano mais geral, tomaria como ponto de partida a recuperação daquelas que seriam atribuições de Estado, no caso: (a) fiscalizar o cumprimento de normas e leis; (b) regular os mercados; (c) controlar as relações dos agentes privados com o próprio aparelho de estado; e (d) cuidar da ocupação do espaço rural.

Por fim, uma breve nota retomando o que foi dito sobre o papel aglutinador das ideias. Os planos de desenvolvimento territorial sustentável e mesmo as iniciativas de inclusão socioprodutiva se defrontam, no Brasil, com um ambiente de coexistência, nem sempre harmoniosa, de modelos distintos de agricultura com clara hegemonia da agricultura empresarial monocultora e de larga escala, combinada com outras dinâmicas econômicas iníquas. O cumprimento dos seus propósitos coloca, forçosamente, tais planos e iniciativas na condição de portadores de ideias ou de perspectivas aglutinadoras de dinâmicas e processos contra-hegemônicos. Mais do que isso, a própria noção de desenvolvimento territorial sustentável teria que ser suficientemente organizadora de ideias e atores para cumprir com o referido papel aglutinador.

## 5. Elementos gerais de uma agenda de políticas de enfrentamento da pobreza rural

Nessa parte final retomaremos, de forma mais sistemática, os elementos de ordem geral para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza rural no Brasil com base em ações de inclusão socioproductiva no bojo de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. Elas dão o substrato, em termos de objetivos gerais e diretrizes de ação, para as várias propostas em termos de instrumentos contidas nas partes anteriores do capítulo.

Iniciamos recuperando os componentes de ordem geral dessa agenda, partindo dos debates durante o V Fórum de DRS, promovido pelo IICA (Maluf e Mattei, 2011). Em termos de concepção das políticas de enfrentamento da pobreza, continua o desafio de superar a persistente visão da pobreza como um problema individual e não social quanto aos seus determinantes e estratégias de superação. Para essa visão, a solução coletiva viria como resultado de programas de promoção individual e não de programas universais perpassados por enfoques sociais ou coletivos. Em direção análoga, há que revisar a correlação entre enfrentamento da pobreza e crescimento econômico o qual, como se viu, pode ser causador de pobreza conforme o padrão em que se baseia. Além disso, concepções economicistas ignoram as demais dimensões da vida que determinam a pobreza.

Enfatizou-se bastante a necessidade de politizar o enfrentamento da pobreza ressaltando as dimensões de poder, democracia e cidadania envolvidas na determinação das privações e vulnerabilidade dos pobres e, portanto, na sua superação. Nesses termos, a pobreza se converte numa questão política que diz respeito ao conjunto da sociedade e não apenas aos indivíduos ou grupos de pobres. Uma das implicações dessa compreensão é a perspectiva de fortalecer a descentralização e a participação social (o protagonismo dos atores) na concepção e implementação das estratégias e programas. Sem prejuízo do tratamento dos macrodeterminantes da pobreza e da desigualdade social, propugna-se pela descentralização do poder para os locais próximos onde ocorrem os problemas e podem ser buscadas soluções adequadas.

Igualmente, a participação da sociedade civil deve ser estimulada, dando visibilidade às visões contrastantes e aos conflitos, visando construir compromissos entre os distintos atores envolvidos e ampliar o controle social sobre as políticas públicas. A propósito da institucionalidade, duas perspectivas se completam. Uma delas diz respeito à articulação institucional, de modo que supere o quadro atual de fragmentação das políticas públicas. A outra perspectiva diz respeito à eliminação dos problemas do clientelismo e da corrupção, bastante presente na área das políticas sociais.

Os participantes do V Fórum apontaram a consolidação de um Sistema de Proteção Social como uma importante contribuição para que as políticas sociais fossem concebidas enquanto um direito de todos os cidadãos na forma expressa na Constituição de 1988, contemplando as múltiplas dimensões da pobreza para além do quesito renda monetária. Favoreceria indagar, também, sobre a adequação das estratégias para superar a extrema pobreza, como as do atual PBSM, e que tipo de projeto nacional de desenvolvimento está subjacente a elas.

Combinar instrumentos e, para tanto, promover a articulação das ações governamentais e não governamentais nas diversas áreas é uma diretriz que, por um lado, reflete uma concepção de pobreza como sendo um fenômeno multifacetado e multidimensional, cujo enfrentamento não se resume a um único instrumento. Por outro lado, ela aponta para a necessidade de adotar medidas de impacto imediato sobre as privações dos mais pobres junto com ações voltadas para a emancipação econômica e social das famílias e indivíduos em condição de pobreza. Particularmente desafiadora, em termos de coordenação de políticas, é a articulação entre as áreas econômica e social visando ampliar as sinergias e evitar a sobreposição ou o paralelismo de programas e de ações nem sempre coincidentes em seus propósitos.

Sobre a concepção de direitos nas políticas sociais, vimos ser possível atribuir uma dimensão de preservação de direitos aos programas que buscam compensar os danos causados por dinâmicas econômicas excludentes, como é o caso das transferências de renda e outras ações diretamente voltadas para aliviar a extrema pobreza. No entanto, é consenso que as famílias não podem permanecer indefinidamente na dependência desse tipo de auxílio, uma vez que são necessárias políticas universais combinando diversos instrumentos que contribuam para sua emancipação econômica e ingresso na cidadania plena. Nessa direção poderá ir o pacote atual de políticas sociais de enfrentamento da pobreza combinando o objetivo de alívio imediato da pobreza extrema, com a ampliação dos direitos sociais e das oportunidades de trabalho como mecanismos para superar a vulnerabilidade social. Para tanto, importam não apenas as diretrizes gerais dos programas e ações, mas também o marco institucional que lhes dá suporte.

Tratando das ações que comporiam a agenda de enfrentamento da pobreza rural no Brasil, duas premissas principais são destacadas: a) reconhecimento do papel central do Estado e sua capacitação para implementar programas em diversas áreas; b) integração das políticas sociais numa estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (Maluf e Mattei, 2011). Um conjunto diverso de ações em diferentes áreas foi proposto. Muitas delas dizem respeito ao enfrentamento da pobreza rural e não, especificamente, a projetos específicos de inclusão socioprodutiva em meio rural. Ocorre, como vimos, que quase todas são imprescindíveis, direta ou indiretamente,

para o êxito da inclusão social e econômica dos mais pobres. Nesse sentido, a agenda seria integrada por políticas universais que promovem a inclusão social com uma perspectiva de cidadania, o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e das organizações sociais, a educação no campo e a universalização do acesso a bens e serviços públicos. As políticas que ampliem o acesso aos recursos naturais e à terra em particular, não correspondem a iniciativas específicas de inclusão produtiva, mas são essenciais para essas últimas.

No caso específico da inclusão produtiva, as diretrizes ressaltadas foram: (a) o desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas) capazes de dar sustentação às pessoas em suas inserções nos diferentes mercados; (b) a dinamização das áreas rurais pelo estímulo à diversificação das atividades econômicas nas áreas rurais; (c) a diversificação produtiva dos estabelecimentos agrícolas, e a produção para autoconsumo; (d) tecnologias adequadas e serviços de assistência técnica de qualidade; (e) canais de comercialização para acesso aos mercados; e (f) o aproveitamento das oportunidades geradas pela exploração das energias renováveis.

## CAPÍTULO 3

# POBREZA E POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: NOÇÕES, METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA

■ **Lauro Mattei**  
Professor da UFSC

### Introdução

O tema da pobreza vem ocupando um lugar de destaque cada vez maior nas agendas públicas nacionais e internacionais. Desde a década de 1990 expandiram-se programas e políticas de enfrentamento da pobreza, sobretudo nos organismos e agências de cooperação internacional, bem como em diversos países. Para tanto, alguns eventos foram decisivos para que o tema fosse alçado à condição de prioritário no contexto atual, destacando-se a Conferência de Copenhague sobre Desenvolvimento Social (1995), a Aliança Mundial das Cidades Contra a Pobreza (1997) e a Declaração das Metas do Milênio (2000).

Mesmo que conceitos sejam distintos, que indicadores variem e que as perspectivas de ações sejam heterogêneas, é inegável nos dias atuais a centralidade do problema da pobreza enquanto um tema eminentemente político, fazendo com que ocorra uma evolução positiva no tratamento dessa temática no cenário mundial.

Nestes últimos períodos houve também um conjunto de inovações institucionais e das próprias políticas públicas, as quais passaram a desenvolver ações de forma mais cooperada e a considerar os atores sociais como elementos-chave no processo de enfrentamento da pobreza. Paralelamente a isso, nota-se, ainda, o estabelecimento e consolidação da democracia na maioria dos países, o que contribuiu para criar um clima positivo que só veio a reforçar a importância das políticas públicas de enfrentamento da pobreza.

No plano social é importante registrar a evolução da temática que migrou de uma compreensão estritamente econômica para uma concepção mais ampla no campo do desenvolvimento social. Nesta trajetória, a complexidade do tema se ampliou e quando tratado na perspectiva e no âmbito dos sistemas de proteção social dois tipos de direitos são reforçados: os direitos humanos e os direitos sociais.

No Brasil foram desenvolvidas diversas ações públicas nos anos de 1990, bem como uma campanha nacional contra a fome e a miséria. Todavia, somente a partir do ano de 2003 o tema da pobreza passou a ser considerado como prioridade política na agenda nacional. A partir daquele momento passou-se a adotar um conjunto de programas e políticas voltadas à erradicação da pobreza que estão servindo, inclusive, de referência para outros países de diversas regiões do mundo.

Registra-se, porém, que a pobreza não é um fenômeno recente no país, estando presente na sociedade desde os primórdios de sua criação. No entanto, ela se tornou um fator de grande complexidade social e de abrangência nacional, particularmente depois das sucessivas crises econômicas que se abateram sobre o país a partir da década de 1980, crises estas que atingiram expressivas parcelas da população.

De acordo com IPEA (2009), em 2009 ainda existiam aproximadamente 15 milhões de pessoas extremamente pobres no Brasil, mesmo que no período entre 2002 e 2008 cerca de 5 milhões de pessoas deixaram esta condição. Chama atenção, todavia, que as diferenças regionais ainda permanecem em patamares elevados. Por exemplo, a região metropolitana de Recife apresentava a maior taxa de pobreza, enquanto que a região metropolitana de Porto Alegre detinha a menor taxa de pobreza dentre todas as áreas metropolitanas do país.

Mas em termos relativos, a pobreza rural ainda é extremamente expressiva no país. Os dados da PNAD de 2009 revelaram que 8,4 milhões de pessoas que faziam parte da população rural total (30,7 milhões de pessoas) eram classificadas como pobres (renda *per capita* mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondia a R\$ 207,50); e 8,1 milhões de pessoas eram classificadas como extremamente pobres (renda *per capita* mensal de até  $\frac{1}{4}$  salário mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondia a R\$ 103,75). Isso significa que no ano de 2009 aproximadamente 54% da população rural total era enquadrada como pobre. A distribuição espacial da pobreza rural revela que 53% do total de pessoas classificadas como pobres viviam na região Nordeste do país, sendo que a mesma região respondia também por 70% do total de pessoas extremamente pobres.

Do ponto de vista da intervenção governamental, estudo do IICA (2011) destaca que a redução em curso da pobreza no conjunto do país está associada à matriz insti-

tucional da política social vigente, cuja abrangência e capilaridade se constituíram no principal canal de uma política ampla de combate à pobreza. Para tanto, destaca-se o caso do PBF e, mais recentemente, do próprio PBSM, o qual pretende alargar o enfoque do programa anterior, ao estabelecer uma abordagem do problema da pobreza associado às carências estruturais e sociais mais complexas, como foi discutido em uma etapa anterior dessa pesquisa.

É essa temática e toda a complexidade de assuntos envolvidos que este capítulo procurará discutir enquanto uma etapa das ações gerais da pesquisa. Para tanto, além desta breve introdução, o capítulo contempla mais quatro seções. Na primeira são apresentadas as principais concepções em voga sobre o tema da pobreza, destacando-se a evolução conceitual recente. A seção seguinte discute as distintas metodologias utilizadas para mensurar a pobreza, enfatizando-se a visão monetária, o enfoque das necessidades básicas satisfeitas e a concepção das capacitações humanas. A terceira seção apresenta as estratégias políticas de enfrentamento da pobreza, chamando atenção para a contradição entre o enfoque vinculado aos sistemas de proteção e a ideia da focalização dos gastos. Finalmente, a quarta seção discute as possibilidades de ampliação do enfrentamento da pobreza através da política de desenvolvimento territorial.

## **1. Noções e concepções sobre pobreza**

A pobreza é a mais perceptível forma de degradação da condição humana, uma vez que coloca claramente aos olhos de toda a sociedade um conjunto imenso de pessoas desprovidas de bens, excluídas socialmente e privadas de cidadania. Desta forma, ela apenas realça os resultados contraditórios do modo de organização das sociedades contemporâneas.

Para Barbeito et al. (1999), mesmo havendo diferentes noções, a pobreza quase sempre é identificada com a ideia de privações, de insuficiências, de carências etc. Mas as divergências são grandes quando se procuram identificar quais são os elementos centrais que levam a essa situação. Isto porque os conceitos adotados para definir o conteúdo de um determinado problema social configuram, em grande medida, os critérios que orientam as ações que visam modificar esse problema.

Segundo Townsend (2006), desde 1880 estão sendo usadas três concepções sobre pobreza nas discussões internacionais e nos trabalhos comparativos. Elas estão relacionadas às ideias de subsistência, necessidades básicas e privação relativa. A concepção de subsistência tem origem nos trabalhos de nutricionistas da era vitoriana, tendo influenciado as políticas e práticas científicas por mais de 100 anos, sendo que ainda faz parte das mensurações oficiais da pobreza em diversos países.

De um modo geral, esta concepção diz que as famílias podem ser consideradas como pobres quando suas rendas não sejam suficientes para obter os bens materiais necessários para manter somente a sobrevivência física. Algumas concessões foram feitas sobre custos de roupas e outros bens, mas estas eram bem pequenas comparativamente aos gastos com a alimentação para manter a subsistência física.

Muitas críticas foram feitas a esta visão limitada da pobreza. Dentre elas destacam-se aquelas críticas que afirmam que as necessidades humanas não são meramente físicas, mas também sociais; que as pessoas não são simplesmente consumidoras de mercadorias físicas, mas também produtoras dessas mercadorias com expectativas de ter um papel a desempenhar nas sociedades; e que o custo, tipo e quantidade dos alimentos dependem do clima, do trabalho e dos costumes sociais. Em função disso, as necessidades materiais demonstram ser socialmente determinadas em diferentes direções e períodos.

Ainda segundo o autor acima citado, a concepção das necessidades básicas, que emergiu nas décadas de 1960 e 1970, agrega dois elementos centrais: o primeiro diz respeito às necessidades mínimas de consumo das famílias relacionadas aos alimentos, vestimentas e habitação, bem como aos equipamentos das casas; enquanto o segundo elemento está relacionado aos serviços essenciais disponíveis às comunidades, especialmente, água, saneamento básico, educação, saúde, transportes e acesso aos serviços culturais. Especificamente em relação às populações rurais agrega-se, ainda, o acesso à terra (e/ou recursos naturais) e aos equipamentos de trabalho.

De maneira geral, pode-se dizer que esta definição é uma extensão da concepção de subsistência porque adiciona ao debate, além da sobrevivência física, o tema dos serviços essenciais às comunidades locais, no sentido de estabelecer regras e condições para as políticas voltadas à promoção do desenvolvimento.

A ideia central é que dentro do sistema de elementos e relações que definem o bem-estar de uma pessoa ou grupo de pessoas existem hierarquias que precisam ser reconhecidas. Para tanto, propõe-se uma classificação das necessidades dentre aquelas que são básicas para a condição humana e aquelas que não são, ou seja, pode-se denominar um conjunto de necessidades cuja privação levaria a uma condição definida como sendo de pobreza. Neste caso, a situação de pobreza não depende da percepção objetiva dos envolvidos.

Finalmente, a concepção das privações relativas desenvolvida mais no final do século XX sugere que a pobreza refere-se não apenas à privação da renda, mas também à privação de outros recursos materiais, além da privação aos serviços sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação, nutrição e saneamento básico.

Isto porque se considera que as pessoas que vivem no presente não estão sujeitas às mesmas leis, obrigações e costumes aplicados nos períodos anteriores, o que, de alguma forma, ajuda a entender porque o padrão da pobreza se altera com as mudanças nas próprias sociedades.

Em função desses aspectos inter-relacionados, o autor considera como pobre as pessoas que são desprovidas de renda e de outros recursos necessários para se manter em condições de vida adequadas – em termos de dieta alimentar, de acesso aos bens materiais e aos serviços sociais básicos, além de outras comodidades – as quais permitem a essas mesmas pessoas participarem das sociedades, cumprirem suas obrigações e estabelecerem relações sociais de acordo com os costumes vigentes em cada local.

Desta forma, Townsend (1985) vai sustentar que a pobreza pode ser definida de forma consistente somente em termos do conceito de privação relativa, em que indivíduos e famílias podem ser considerados em situação de pobreza somente quando carecem dos recursos necessários para obter as dietas necessárias, para participar das atividades e para ter as condições de vida que são comuns ao conjunto da sociedade.

No limite, a definição de Townsend (1985) pode se tornar um problema sem solução, uma vez que uma pessoa poderia ser considerada pobre por apresentar uma pior condição que as demais e, desta forma, a pobreza nunca seria erradicada. Ou ao contrário, somente uma sociedade com um padrão de vida perfeitamente igualitário poderia conviver sem condições de pobreza.

É exatamente nesta direção que Sen (1984) estabelece suas críticas a essa visão, considerando ser inconsistente tomar a questão da pobreza somente em termos relativos. Isto porque a pobreza é apenas uma medida de desigualdade social, porém, não sendo o mesmo que desigualdade social, uma vez que se pode eliminar a pobreza sem que essa desigualdade também seja eliminada. Além disso, políticas de enfrentamento da pobreza podem ser implementadas em sociedades cujas condições materiais e estruturais acabam aprofundando suas desigualdades.

Assim,

a pobreza deve ser vista como privações de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (Sen, 2000: 109).

A partir daí Sen desenvolverá sua noção de pobreza assentada na ideia do *capability approach*, que na essência tratará da conciliação entre o conteúdo relativo e absoluto do fenômeno da pobreza. Segundo esse autor, a situação de uma pessoa privada em termos absolutos em relação a suas capacidades se vincula com a escassez relativa em termos de renda, de bens e dos demais recursos. Neste sentido, relativo e absoluto não estariam em conflito, mas se tornam complementares.

Na essência, essa definição de Sen conduz à ideia da pobreza enquanto um fenômeno multidimensional que está vinculado aos resultados de uma pessoa (*achievements*) que vive e atua em um determinado contexto (*doing*). Desta forma, o autor distingue os resultados das pessoas em termos de seu próprio bem-estar (*well-being achievements*) daqueles resultados obtidos como agente social (*agency achievements*)<sup>31</sup>.

Assim, para avaliar as capacidades e resultados das pessoas torna-se necessário avaliar também suas ações e não somente uma situação estática no tempo e no espaço. Para o autor, esses resultados devem ser ponderados por aquilo que ele denomina de funcionamento (*functioning*) das pessoas, que nada mais é do que a variedade de coisas que as pessoas manejam e controlam durante as suas vidas.

Em síntese, pode-se dizer que a noção das “capacitações humanas” pressupõe que cada pessoa está provida de uma determinada dotação de recursos (*endowments*), que define os títulos (*entitlements*) que ela poderá intercambiar. Assim, as pessoas possuidoras desses *entitlements* estarão aptas a obter determinados bens alcançáveis, ou que possam ser adquiridos. Daí decorre a ideia de privações, uma vez que é a partir do efetivo vetor de *funcionamento* que são estabelecidos os níveis de bem-estar e de pobreza do conjunto da sociedade.

Dessa forma,

o que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. As privações são vistas em um nível fundamental – mais próximo das demandas informacionais da justiça social. Daí a relevância da perspectiva da pobreza baseada na capacidade (Sen, 2000: 112).

31 Em função desta definição, Sen acaba distinguindo três noções: padrão de vida (*standard of living*), bem-estar (*well-being*) e qualidade de vida (*quality of life*).

O próprio autor ressalta que as duas perspectivas (pobreza como baixo nível de renda e pobreza como inadequação de capacidades) não deixam de estar vinculadas, uma vez que a primeira noção (renda) é um importante instrumento para se obter a segunda (capacitação). Porém, as relações são inversas, uma vez que uma pessoa com maiores capacidades aumenta seu potencial produtivo e, conseqüentemente, seu potencial futuro de conseguir melhores níveis de renda. Isto porque o aumento das capacidades humanas é essencial para a expansão da produtividade das pessoas e de suas capacidades de auferir renda.

Mas o autor chama atenção também que nas relações entre as duas perspectivas anteriores

é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza da renda. Isso seria confundir os fins com os meios (Sen, 2000:114).

A força da concepção filosófica de Sen está no fato de que a análise da pobreza não se restringe aos dados de consumo, mas se move na direção do funcionamento efetivo dos elementos constitutivos da vida. Decorre daí que superar a pobreza significa, antes de tudo, dotar as pessoas de condições humanas. Isto porque, diferentemente da teoria (neo)clássica do bem-estar social, a noção das capacitações não supõe que as pessoas têm liberdade de fazer escolhas a partir de uma dotação de recursos. Para Sen, ao contrário, a liberdade deve ser garantida e não suposta. Isso faz com que o aumento das capacidades ajude a enriquecer a vida humana, tornando as privações mais raras e, conseqüentemente, menos pobres.

A partir dessas diferentes matrizes e concepções teóricas foram definidos diversos enfoques sobre o fenômeno da pobreza, os quais serão explicitados nas distintas metodologias de mensuração do problema, conforme veremos na seção seguinte.

## **2. Diferentes metodologias para mensurar a pobreza**

Do ponto de vista metodológico existem atualmente diversas abordagens para mensurar a pobreza, sendo que a maioria delas pretende fazer comparações em escala internacional para dimensionar o problema da pobreza no âmbito mundial. Três iniciativas, conforme veremos adiante, têm sido bastante divulgadas ultimamente e

usadas, inclusive, por diversos países para definir suas políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza.

Segundo Srinivasan (2004), indicadores de pobreza servem para três diferentes propósitos. O primeiro é descrever a extensão do problema da pobreza e o perfil socioeconômico dos pobres no tempo em uma determinada região, país ou no âmbito mundial. Esses elementos ajudam os governos e as agências internacionais a monitorar os resultados das ações voltadas à redução da pobreza. O segundo é que esses indicadores são fundamentais para se definir políticas que visam, direta ou indiretamente, aliviar o problema da pobreza. Finalmente, o terceiro propósito é que esses indicadores ajudam a mobilizar recursos e apoios na esfera internacional para as políticas de redução da pobreza.

Para esse autor, indicadores monetários como *dollar-a-day* são importantes para chamar atenção da comunidade internacional sobre o problema. Todavia, ele entende que os aspectos não monetários da pobreza são mais importantes, tais como as privações em saúde, educação, emprego, direitos etc. Isto porque essas privações não podem ser combinadas com medidas de consumo para se definir adequadamente os níveis de pobreza. Por exemplo, a expectativa de vida é uma medida que se altera lentamente e no longo prazo, tornando-se um indicador pouco útil para se monitorar o progresso das políticas de redução da pobreza. Por isso, ele defende que qualquer indicador que pretende identificar os indivíduos pobres precisa ser multidimensional.

## 2.1 O método *dollar-a-day* do Banco Mundial

O primeiro e mais difundido método é o da linha de pobreza “um dólar ao dia”, estabelecido e adotado pelo Banco Mundial a partir do ano de 1990. Esse método agrega ao valor da cesta de alimentos os custos das despesas não alimentares (vestuário, moradia, saúde, educação), calculadas como proporção dos gastos alimentares. A partir daí faz-se uma atualização monetária dos valores e calcula-se a proporção de pessoas que fica abaixo destas linhas de renda. Este método ganhou relevância em 1990 quando foi adotado pela primeira vez pelo Banco Mundial em seu relatório sobre Desenvolvimento Humano. Nesse relatório se estabeleceu o parâmetro de US\$ 1.00, por dia, como “linha de pobreza”, por ser a linha encontrada nos países mais pobres do mundo. Esta linha – ajustada pela Paridade do Poder de Compra (PPC)<sup>32</sup> – representa um padrão internacional mínimo da pobreza, segundo o qual uma pessoa é considerada pobre em qualquer parte do mundo.

**32** De modo geral, pode-se dizer que a PPC diz respeito ao número de unidades monetárias de um país necessário para comprar a mesma quantidade de mercadorias e serviços naquele país, que seria comprada por um dólar nos EUA. Ou seja, a taxa de conversão nada mais é do que o custo de vida nos países. Este leva em conta os preços locais das mercadorias e serviços que não são comercializados internacionalmente, mas que se torna possível através do ajuste às diferenças nos custos de vida dos outros países.

Em 1990 esta linha foi construída tomando-se como referência a paridade de poder de compra de 1985. A despeito de que este indicador tenha sido conveniente para se adotar medidas práticas no curto prazo, ele não representa um valor contínuo. Mesmo assumindo-se que o valor da linha de pobreza aos preços de 1985 representasse o valor nacional da pobreza, não seria correto afirmar que o padrão internacional da pobreza aos preços de 1985 fosse representativo das linhas de pobreza nacionais, sobretudo no próprio ano-base dos dados.

Em 2000 o Banco Mundial apresentou um novo valor para a linha de pobreza, com base na PPC de 1993 construída pelo Programa de Comparações Internacionais, o qual passou a cobrir um número bem maior de países, comparativamente aos dados de 1985. A partir daí o Banco Mundial construiu o novo valor da linha de pobreza de US\$ 1.08, o qual continuou sendo chamado de “um dólar ao dia”. O valor desta linha correspondia à mediana das dez linhas de pobreza nacionais *per capita* mais baixas do mundo, todas pertencentes aos países da África e Ásia.

Deve-se registrar que a linha de pobreza original baseada nos preços de 1985 continha apenas os dez países com as rendas mais baixas. Já a nova linha de pobreza de 2000, baseada nos preços de 1993, não continha necessariamente apenas países com as rendas mais baixas, uma vez que dentre os dez países com as mais baixas linhas de pobreza estavam incluídos Indonésia, Tailândia e Tunísia, países com consumo *per capita* ao redor de US\$ 8.00/dia ao poder de compra de 1993.

Com isso, o número de pobres apresentado pelo Banco Mundial em 2000, tomando-se como referência a nova linha de pobreza de US\$ 1.08 ao dia, atingiu 1,1 bilhão de pessoas. No entanto, dados do IPC/ONU, considerando a inflação dos EUA no período entre 1985 e 1993, revelam que o valor da nova linha de pobreza deveria ser de US\$ 1.50 ao dia. Com isso, o número de pobres em 2000 atingiria 1,9 bilhão, cifra muito diferente daquela usada pelo Banco Mundial, a qual acaba interferindo nas políticas públicas, tanto no âmbito dos países como no âmbito internacional. Apenas a título de esclarecimento, cita-se que as metas do Milênio, definidas pela ONU no ano de 2000, tomaram esses dados de pobreza produzidos pelo Banco Mundial como referência.

Finalmente, em 2008, o Banco Mundial reconheceu que havia bem mais pobres no mundo, comparativamente aos seus números indicados pela linha de pobreza definida aos preços de 1993. Assim, os indicadores da pobreza mundial para a série histórica já aparecem recalculados a partir de uma nova linha baseada nos preços de 2005, sendo que o novo valor (US\$ 1.25) representava a linha de pobreza dos quinze países mais pobres do mundo, todos eles localizados novamente na África e Ásia. Com isso, o Banco Mundial calculou que existia no ano de 2008, aproximadamente,

1,4 bilhão de pobres no mundo, número que correspondia a mais de um quarto de toda a população dos países em desenvolvimento.

Em síntese, as informações anteriores mostram que existem boas razões para se acreditar que a pobreza mundial contabilizada pela metodologia de “um dólar ao dia” (que na verdade atualmente corresponde a US\$ 1.25 ao dia) tem pouca consistência, uma vez que ela não está baseada no custo da cesta básica comum de mercadorias e serviços dos pobres e nem aplica fatores de conversão aos preços das *commodities* capazes de refletir o consumo básico das famílias pobres nos diferentes países.

Na literatura internacional existe uma vasta gama de críticas a essa metodologia utilizada pelo Banco Mundial, a qual pode estar subestimando o problema da pobreza no mundo. As principais críticas serão sistematizadas ao final desta seção em um item específico.

## 2.2 O método “Custo das Necessidades Básicas” da CEPAL

Levando os aspectos anteriores em consideração e tomando como referência o conjunto das necessidades dos indivíduos de cada país, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL-ONU) desenvolveu e vem aprimorando, desde a década de 1980, uma metodologia que compara a renda dos domicílios com a satisfação de suas necessidades básicas. Este método originou as denominadas “linhas de pobreza”, as quais representam uma quantidade mínima de renda que permite a um domicílio – em um determinado tempo e local – dispor de recursos suficientes para satisfazer todas as necessidades de seus membros.

As linhas de pobreza derivam do cálculo do custo de uma determinada cesta de bens e serviços, resultando no método dos “custos das necessidades básicas”. Tal método define, inicialmente, o custo de uma cesta básica de alimentos que cobre todas as necessidades nutricionais da população, considerando-se hábitos de consumo, disponibilidade dos alimentos, preços relativos dos mesmos, bem como diferenças entre áreas metropolitanas, áreas urbanas e áreas rurais. Ao valor desta cesta – que seria a linha de indigência – agrega-se o montante necessário aos domicílios para satisfazer as demais necessidades básicas não relacionadas aos custos alimentares<sup>33</sup>. Este novo valor representa a “linha de pobreza” cepalina.

As informações sobre estrutura de consumo dos domicílios, tanto em termos dos alimentos como de bens e serviços, na maioria dos casos provêm de pesquisas e estudos realizados em cada país, sendo os valores das linhas de “indigência” e de “pobreza” atualizados pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Desta

33 Para maiores detalhes sobre essa metodologia, ver CEPAL (1991) e CEPAL (2003).

forma, classifica-se como “pobre” as pessoas cuja renda *per capita* do domicílio é inferior ao valor da “linha de pobreza”, ou seja, é inferior ao montante mínimo necessário para atender às necessidades básicas (com alimentos, bens e serviços).

A partir daí a CEPAL estabeleceu a linha de indigência e de pobreza para cada país da América Latina. Dados de 2008 revelaram que os equivalentes mensais em dólares das linhas de pobreza variavam entre 57 e 175 dólares por pessoa nas áreas urbanas, enquanto que nas áreas rurais esta variação ficou entre 39 e 101 dólares. Já para as linhas de indigência os valores para as áreas urbanas variavam entre 29 e 93 dólares, enquanto que para as áreas rurais ficavam entre 22 e 58 dólares.

Segundo a CEPAL, dentre as razões que justificam o uso destes indicadores, comparativamente à linha do Banco Mundial, destacam-se:

- a) As linhas de indigência nacional representam o custo de se adquirir uma cesta básica de alimentos, tendo seu valor uma clara aderência à realidade nacional, fato que permite uma análise mais objetiva do problema. A crítica é que a linha internacional não faz este tipo de correlação de maneira adequada;
- b) O uso de índices de paridade de poder de compra para medir a pobreza tem sido objeto de críticas frequentes porque estes índices, ao refletir estruturas de consumo, já que nem sempre representam a realidade dos domicílios pobres de cada país;
- c) Embora a incidência da pobreza de cada país não necessariamente deva estar vinculada ao seu produto por habitante, é possível esperar, no longo prazo, certa congruência entre o desenvolvimento econômico e as condições de vida. Neste caso, chama atenção o fato de que a “linha de pobreza de um dólar ao dia” apresente uma baixa correspondência com o PIB *per capita* dos países, originando-se alguns resultados totalmente deslocados da realidade.

Em síntese, segundo a CEPAL (2003), o uso das linhas de pobreza nacional e de indigência representa melhor a situação social de cada país da região, sendo mais pertinente utilizá-las para identificar os grupos populacionais mais afetados. Em função disso, o uso desta metodologia revela que a pobreza extrema no continente latino-americano é bem mais expressiva comparativamente aos indicadores apresentados pela metodologia da linha “um dólar ao dia” do Banco Mundial.

### **2.3 O método da pobreza multidimensional**

Esta metodologia foi desenvolvida a partir das contribuições teóricas de Amartya Sen e de sua tese das “capacitações humanas”, conforme mencionamos na seção an-

terior. Assim, desde os primórdios do século XXI ganharam notoriedade as metodologias desenvolvidas para mensurar a pobreza numa perspectiva “multidimensional”, a qual pressupõe a construção de indicadores de pobreza a partir de uma perspectiva humana.

Esta metodologia está fortemente ancorada nas concepções de desenvolvimento de Sen elaboradas ainda nos anos finais do século XX e tendo a questão das privações como elemento central. Para esse autor é fundamental entender que as diferentes formas de privações afetam as condições de vida das pessoas, causando efeitos diretos sobre a situação de pobreza. Por isso, esse autor sempre defendeu a necessidade da incorporação da visão multidimensional desse fenômeno nos instrumentos de mensuração do mesmo.

Nesta perspectiva, foram desenvolvidas metodologias em diferentes centros de estudos<sup>34</sup> para mensurar a pobreza do ponto de vista multidimensional (Alkire 2008; Alkire & Foster 2008; Foster 2007; Bourguignon & Chakravarty, 2003; Thorbecke 2008; Sen, 2004). O fio condutor desses diferentes trabalhos é a construção de um indicador geral de pobreza multidimensional, uma vez que os axiomas unidimensionais de mensuração da pobreza já estão bem estabelecidos.

Segundo Alkire & Foster (2008), atualmente existem três enfoques principais para identificar os pobres num contexto multidimensional. O primeiro enfoque combina diferentes indicadores de bem-estar em somente uma variável agregada, sendo que as pessoas são identificadas como sendo pobres quando essa variável cai abaixo de uma determinada linha de corte. De acordo com esses autores, apesar de levar em consideração algumas privações, esse método contém uma margem mínima para incorporar as privações dimensionais em si mesmas, passo fundamental para caracterizar a pobreza multidimensional.

O segundo enfoque – conhecido como enfoque da união – considera como pobreza multidimensional as pessoas que sofrem apenas privações em uma única dimensão. Segundo os autores anteriormente citados, este enfoque acaba se tornando unidimensional, podendo inclusive levar a estimativas exageradas da pobreza.

Finalmente, o terceiro enfoque é o método da interseção, o qual exige que uma pessoa para ser enquadrada como pobre deve sofrer privações em todas as dimensões. Para os autores citados, este enfoque acaba se tornando um pouco restritivo, podendo levar à subestimação da pobreza.

**34** Neste caso específico, destacam-se os trabalhos desenvolvidos desde 2007 no OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative), da Universidade de Oxford.

Assim, concluem que, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos em termos da construção de uma metodologia que seja capaz de identificar com maior precisão a dimensão da pobreza na perspectiva multidimensional, ainda não se tem uma metodologia inteiramente aceitável para esta concepção.

Foi trilhando este caminho que Alkire & Santos (2010) construíram o Multidimensional Poverty Index (MPI) para 104 países em desenvolvimento. Partindo da metodologia discutida e desenvolvida no OPHI-Oxford sob a liderança de Alkire & Foster, as autoras construíram esse índice a partir das privações sofridas pelas pessoas de 104 países do mundo nas esferas de serviços e de funcionamento das condições humanas. Mesmo com a forte limitação de informações, concluiu-se que o MPI revelou um padrão diferente de pobreza, comparativamente aos métodos que identificam a pobreza com base unicamente na renda.

Observa-se que o MPI é constituído por dez indicadores relativos a três dimensões: saúde, educação e padrão das condições de vida. Na área de saúde os dois indicadores considerados foram a taxa de mortalidade infantil e as condições nutricionais das famílias. Já na esfera da educação também foram adotados dois indicadores: quantidade de anos de estudo dos membros das famílias e o número de crianças em idade escolar que se encontravam fora das escolas. Finalmente, para o padrão de vida foram considerados indicadores relativos à eletricidade, à água tratada, ao saneamento, às condições da habitação, ao uso de material para cozinhar e à presença de diversos equipamentos no lar.

Desta forma, o MPI apresenta um conjunto de privações que cada domicílio sofre ao mesmo tempo, sendo que cada uma das três dimensões tem peso idêntico na composição do índice geral. Assim, os domicílios são identificados como sendo multidimensionalmente pobres se, e somente se, eles forem privados em algumas combinações de indicadores cujo peso for 30% ou mais do peso da dimensão.

De maneira geral, pode-se dizer que o MPI é produto de dois números: a porcentagem de pessoas que são pobres e a média da intensidade de privações, a qual reflete a proporção das dimensões de privações de cada domicílio. Para tanto, o MPI conta com uma sofisticada metodologia matemática, cujas explicações fogem aos objetivos deste texto.

Apenas registra-se que Amartya Sen argumenta que a escolha das dimensões para construir metodologias de mensuração da pobreza é um julgamento de valor mais do que simples exercícios técnicos de matemática. Por isso, algumas metodologias sobre pobreza multidimensional são flexíveis no sentido de permitir que sejam adaptáveis a diferentes realidades e contextos socioeconômicos.

## 2.4 A mensuração da pobreza no Brasil

No Brasil não existe uma única metodologia de mensuração para dimensionar a grandeza do fenômeno da pobreza. Todavia, praticamente todos os estudos, pesquisas e trabalhos acadêmicos têm como ponto de partida a renda monetária *per capita* das famílias. Este procedimento é adotado, inclusive, por trabalhos recentes que prometem uma abordagem multidimensional do problema, mas que acabam adotando a renda como critério básico para definir a população pobre do país. Em grande medida, esse comportamento decorre do fato de que as informações de renda das pessoas e famílias estão mais disponíveis e sendo atualizadas frequentemente.

Desse modo, a insuficiência de renda passou a ser o método mais utilizado para identificar e mensurar a pobreza no país. Com isso, a dimensão tanto das pessoas pobres como das indigentes passou a ser medida em valores monetários, os quais variam de acordo com os cálculos adotados pelos diferentes grupos de pesquisadores. Esta é a razão do número total de pobres variar consideravelmente entre distintos estudos e pesquisas. Todavia, como mencionamos na seção anterior, a renda, embora seja importante, é apenas uma das dimensões da pobreza.

Independentemente disso, o que está sendo utilizado no país recentemente é a classificação da pobreza a partir do critério de elegibilidade pautada em valores monetários. A partir desse critério é estabelecido um cadastro em que as pessoas/famílias qualificadas passam a ser atendidas pelas políticas públicas, em especial, pelos programas de complementação da renda.

Esse procedimento tornou-se comum a partir do momento em que a pobreza foi elevada à condição de prioridade política na agenda pública do país. Neste caso, o PBF passou a ser o instrumento operacional dessa metodologia de mensuração, sendo considerados os pobres do país aquelas pessoas e/ou famílias que atendam aos critérios desse programa.

Tais critérios foram definidos legalmente pelo Decreto Presidencial nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que unificou as políticas de combate à pobreza dentro da perspectiva de complementação da renda. Essas políticas visam atender as famílias que se encontram em situação de pobreza e pobreza extrema, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita*. Os valores utilizados atualmente foram definidos pelo Decreto nº 6.917, de 2009, sendo definidas como extremamente pobres aquelas famílias cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda a R\$ 70,00. Já as famílias classificadas como pobres têm essa mesma renda situada na faixa entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00.

O governo atual lançou seu programa de combate à pobreza denominado “Brasil Sem Miséria” que, atuando em paralelo ao programa anterior (Bolsa Família), visa

eliminar a pobreza extrema do país em quatro anos. Para delimitar o público-alvo o critério utilizado foi o mesmo do programa anterior, ou seja, a renda familiar mensal *per capita*. Registra-se que esse programa estabelece como desafio tratar o fenômeno da pobreza de forma multidimensional, o que implicaria a adoção de outras medidas para além da transferência pura de complementos de renda. De alguma forma, essas outras ações estão circunscritas na área de melhoria das condições de acesso aos serviços públicos e na criação de novas oportunidades de trabalho e renda por meio de políticas de inclusão produtiva.

## 2.5 Breves comentários sobre essas metodologias de mensuração da pobreza

A literatura internacional contém um intenso debate sobre diversas questões envolvidas nas distintas metodologias de mensuração da pobreza, apresentadas no item anterior. Nesses comentários vamos nos ater a dois aspectos considerados fundamentais. O primeiro deles diz respeito à ideia de pobreza associada exclusivamente ao nível monetário (renda *per capita*), ou seja, reduz-se o complexo fenômeno da pobreza à insuficiência de renda. Hoje, porém, existem inúmeros casos documentados no mundo de pessoas que permanecem em condição de pobreza, apesar de possuírem um nível razoável de renda.

Mesmo assim, é exatamente esse arcabouço monetário que está sendo mais utilizado na definição de políticas públicas de enfrentamento da pobreza. Tal metodologia construiu as famosas “linhas de pobreza”, as quais acabaram se transformando no principal instrumento de debate sobre o problema da pobreza, considerando-se as dificuldades para se definir indicadores para além da esfera da renda exclusivamente.

Para Reddy (2004), a noção monetária da pobreza expressada por meio da metodologia *dólar-a-day* do Banco Mundial, apesar de aparentemente simples, apresenta dois tipos de limitação. Primeira, a linha internacional da pobreza não é adequada e não reflete os custos essenciais dos requerimentos nutricionais humanos de todos os países, porque ela está baseada no custo dos componentes nutricionais dos Estados Unidos. Neste país, esses custos são substancialmente elevados em relação aos valores das linhas estabelecidas para os demais países.

A segunda limitação diz respeito ao fato de que não há um caminho coerente para transplantar a linha de pobreza internacional para todos os países o tempo todo. Isso porque não é possível identificar o equivalente da linha monetária da pobreza internacional em unidades de moedas locais sem que haja uma concepção do que de fato essas unidades estão tentando obter. É precisamente essa falta de concepção a principal lacuna da metodologia monetária. Para sanar esse problema, utiliza-se o instrumento da paridade do poder de compra (PPP) para converter a linha interna-

cional em unidades de moeda local. Todavia, estudos do autor identificaram que o custo geral do consumo em países pobres é 30% ou 40% mais baixo do que os custos dos alimentos. Com isso, o uso do PPP baseado no consumo geral para converter a linha de pobreza internacional tem situado as linhas de pobreza locais em patamares baixos. Esse problema deriva, fundamentalmente, da fraqueza dos dados usados para calcular a PPP, cujas variações refletem os problemas estruturais da economia mundial em um determinado ano.

Há outros problemas adicionais aos já mencionados. Kakwani (2004) mostra que o Banco Mundial, além de não ter feito o ajuste da PPP com base na inflação dos EUA entre 1985 e 1993, mudou a amostra de sua pesquisa. Com isso, a primeira linha de pobreza elaborada em 1990, com base nos preços de 1985, continha apenas dez países com as rendas mais baixas, enquanto que a nova linha de pobreza de 2000 com base na PPP de 1993 teve um número muito maior de países e incluiu entre as dez menores linhas de pobreza países que não necessariamente possuíam renda baixa. Além disso, esse autor afirma que as taxas de PPP calculadas eram baseadas em preços de *commodities* internacionais que não são representativas da cesta de consumo das pessoas pobres nos países em desenvolvimento.

Além desse problema, o autor menciona ainda o fato de que a metodologia construída em meados da década de 1980 estava defasada, porque muitos países alteraram sua base de dados. Com isso, a linha de pobreza do Banco Mundial se situa num patamar baixo e não é relevante para discutir o problema da pobreza no presente contexto global.

O segundo aspecto diz respeito ao deslocamento do foco de discussão da pobreza, uma vez que ocorreu recentemente uma mudança no rumo dos debates, que passaram a se concentrar mais na definição de metodologias para mensuração do fenômeno do que na discussão da natureza e causas da pobreza.

Este aspecto também foi destacado por Bonnal (2012), que constitui o primeiro capítulo desse volume. Ao analisar as diferentes dimensões da pobreza, esse autor destaca o enfoque multidimensional do tema, chamando atenção, porém, para o fato de que os trabalhos nesta esfera estão induzindo uma mudança nas análises da pobreza, uma vez que se abandonam as discussões sobre a natureza do problema em favor da discussão de sua medição.

Concordamos com esta interpretação e entendemos que tal fato vem ocorrendo em função das próprias concepções que dominam as políticas públicas e até mesmo as estratégias de desenvolvimento estabelecidas a partir dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial, cujas ações vêm no sentido apenas de “aliviar” o

problema da pobreza. Para tanto, é necessário que se tenha uma metodologia compatível para que se possa quantificar adequadamente o número de pobres e, a partir desse número, desenhar um conjunto de ações governamentais mais eficazes. Isso fica mais claro quando se analisam as distintas estratégias de políticas, assunto da seção seguinte.

### **3. Políticas de enfrentamento da pobreza e da exclusão social: estratégias universais e ações focalizadas**

#### **3.1 Objetivos e trajetórias dos sistemas de proteção social**

Os sistemas de proteção social foram implantados inicialmente em alguns países europeus com o objetivo de atender demandas sociais que cresciam com a expansão do sistema de produção capitalista, especialmente após a maturação da revolução industrial e a consolidação da divisão social do trabalho. Tal sistema se propôs a disponibilizar um conjunto de serviços com a função de melhorar a condição social das pessoas.

O ponto de partida foi a adoção de medidas voltadas ao enfrentamento da pobreza, uma vez que entre os séculos XVII e XIX era vergonhoso ser pobre. Essa agenda se ampliou de tal forma que a partir do pós-guerra implementou-se a universalização dos serviços sociais. Esta passagem é importante, uma vez que ela sedimenta a ideia de proteção social enquanto um direito dos cidadãos e não como serviços de caridade. Para tanto, esse sistema deveria assegurar serviços públicos com qualidade a todas as pessoas com necessidades.

Assim, verifica-se que a trajetória do sistema de proteção social nos países desenvolvidos promoveu uma articulação das políticas visando à reprodução de uma ordem social mais equilibrada, situação esta que ficou conhecida na literatura política como a ordem “social-democrática”. Neste cenário coube aos Estados nacionais disponibilizarem os serviços sociais básicos e garantirem o acesso aos mesmos para todos os cidadãos.

Esse movimento também ocorreu em muitos países da América Latina, particularmente depois do período do pós-guerra, quando a industrialização avançou fortemente. Todavia, nesta região o sistema de proteção social, por ter sido implantado de forma imperfeita e incompleta, sequer chegou a se consolidar, uma vez que não houve a universalização dos serviços prestados e nem a sua estruturação adequada nos distintos órgãos governamentais.

Mesmo diante de avanços observados em alguns países na construção do Estado de bem-estar social (Argentina, Chile e Costa Rica), o que marca a trajetória latino-

americana neste campo é a enorme heterogeneidade das sociedades conformadas nesse espaço geográfico. Levando esse aspecto em consideração, Draibe (1989) elaborou uma tipologia dos sistemas de proteção social na América Latina da forma como segue:

- a) **sistema residual:** representa um padrão pontual de intervenção da política social, cujo caráter é focalizado em indivíduos ou grupos de pessoas vulneráveis da sociedade, sendo que as intervenções tendem a cessar quando o problema encontra-se superado;
- b) **sistema meritocrático-particularista:** parte do princípio de que as pessoas devem estar em condições de resolver suas necessidades via sua capacidade de trabalho. Porém, reconhece a necessidade da política social para resolver problemas causados pelas distorções dos mercados. Neste caso, o sistema assume uma forma complementar às instituições econômicas e sociais;
- c) **sistema institucional-redistributivista:** este sistema representa o reconhecimento de que o mercado não é capaz de ofertar bens e serviços sociais para todos os cidadãos. Daí a necessidade de políticas públicas de caráter social visando à garantia dos direitos das pessoas. Esta é a forma de proteção social que mais se aproximou do modelo de bem-estar europeu.

Como dissemos, a ordem socioeconômica latino-americana é bastante complexa, porém marcada pela questão da desigualdade social. Neste contexto, os sistemas de proteção social que foram implantados acabaram, em muitos países, ajudando a aprofundar essa desigualdade, uma vez que tendiam a proteger as categorias sociais melhor organizadas e dotadas de maior poder de barganha. Aliado a isso, as debilidades institucionais e organizacionais (alta centralização, limitada capacidade regulatória, baixo grau de participação da sociedade etc.) atuaram no sentido de reduzir a eficiência das ações desenvolvidas.

Esse cenário foi agravado nas duas últimas décadas do século XX pela grave crise econômica que afetou a maioria dos países da região. No bojo das reformas estruturais liberalizantes voltadas à superação da crise econômica em que se encontram esses países latino-americanos, ocorreram importantes reformas também nos sistemas de proteção social que, como vimos, sequer haviam sido consolidados.

Essas reformas, apoiadas por organismos internacionais – com destaque para o Banco Mundial – são distintas das anteriores, pois partem do pressuposto de que os sistemas de proteção social vigentes na região se esgotaram à luz de um conjunto de fatores que se explicitam de maneiras distintas nos vários países. Dentre esses fatores,

destacam-se os déficits financeiros em vários setores; os problemas de gestão; a baixa eficácia dos programas sociais; a desestruturação do mercado de trabalho, com ampliação das formas precárias de trabalho (desemprego, informalidade, terceirização, contratação parcial etc.); os efeitos do crescimento demográfico etc.

A partir de então, as políticas sociais integrantes do sistema geral de proteção passaram a ser comandadas pela premissa da racionalização e eficácia dos recursos, pela descentralização administrativa, pela terceirização de certos serviços para empresas privadas e pela focalização das ações públicas, em particular dos programas governamentais de combate à pobreza.

É neste contexto que a América Latina se transformou no principal laboratório dos programas de transferência de renda, os quais se encontram presentes atualmente em quinze países e se transformaram rapidamente na principal estratégia de enfrentamento da pobreza. Este assunto específico, dada a sua relevância no contexto dos debates sobre pobreza, será retomado após a descrição do caso brasileiro.

### **3.2 Breves notas sobre o sistema de proteção social brasileiro**

O sistema de proteção social universal no Brasil<sup>35</sup> começou a ser construído no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano de 1964. No entanto, a política social brasileira sempre esteve subordinada às estratégias de desenvolvimento do país, especialmente durante o regime militar, quando houve expansão dos gastos públicos na esfera social e o sistema de proteção permaneceu atrelado à lógica da política econômica (Henriques, 1999).

O período entre 1964 e 1988 ficou conhecido como a “estratégia conservadora” porque combinava a expansão da oferta de bens e serviços com a centralização do processo decisório e com a regressividade dos mecanismos de financiamento, processo este assentado no uso quase que exclusivo de recursos de natureza fiscal (Fagnani, 1997). Nessa lógica, o caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo, isso ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no respectivo período.

A centralização do processo de decisão na esfera do Governo Federal foi favorecida pelo regime político de exceção, o qual impediu que organizações de representação da sociedade tivessem qualquer participação ou envolvimento na definição e condução das políticas sociais. Assim, a ausência de participação política e a falta de controle social possibilitaram ao Estado a adoção de um sistema que, com o passar

**35** As ações governamentais se concentravam, basicamente, nas áreas de saúde, educação, assistência social, suplementação alimentar e programas habitacionais.

do tempo, foi sendo tomado por interesses particulares e clientelistas, com impactos negativos sobre os próprios resultados das políticas sociais.

Esse modelo de intervenção estatal começou a se esgotar na década de 1980. Contribuíram para isso a crise financeira internacional, que teve fortes repercussões no país, e o esgotamento do regime militar. Segundo Fagnani (1999), o agravamento da crise econômica na década de 1980 potencializou as demandas sociais, ao mesmo tempo em que restringiu o espaço das ações governamentais. Com o retorno do país à normalidade política, permitiu-se que demandas sociais voltassem à agenda pública, especialmente entre 1986 e 1998, quando foi elaborada a atual Constituição do país.

A Constituição Federal de 1988 contém um capítulo específico sobre a Seguridade Social, compreendendo ações relativas à saúde, previdência e assistência social, ficando sob responsabilidade do Estado a organização do referido sistema. Além disso, definiram-se como princípios orientadores do mesmo a universalidade da cobertura, a equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais, a diversidade das formas de financiamento e a introdução de mecanismos democráticos de gestão.

Especificamente na esfera financeira, definiram-se como fontes de financiamento do sistema nacional de seguridade social as contribuições dos empregados e dos empregadores, o Fundo de Investimento Social (Finsocial)<sup>36</sup>, a parcela dos lucros líquidos das empresas<sup>37</sup>, a receita percentual de jogos, além das parcelas dos impostos arrecadados pelos governos federal, estaduais e municipais.

Todavia, o processo de implantação deste novo sistema de seguridade social foi marcado pela fragmentação política da “Aliança Democrática”<sup>38</sup>, pelo clientelismo político e pela corrupção. O somatório desses fatores teve efeitos diretos sobre a eficácia das políticas sociais adotadas posteriormente à Constituição de 1988, uma vez que seus resultados no período continuaram sendo bastante limitados. Este fato, somado à continuidade da crise econômica, corroborou para que a exclusão social e a pobreza atingissem índices elevadíssimos no início da década de 1990.

**36** A partir de 1991 o Finsocial desaparece e em seu lugar criou-se a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

**37** Na Constituição de 1988 isto foi denominado de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

**38** Coalizão de forças políticas que deram sustentação ao Governo Sarney (março de 1985 a março de 1990), o qual implementou as primeiras políticas sociais oriundas da nova Constituição.

Tal década inicia com o Governo Collor (1990-1992)<sup>39</sup>, o qual concentra seu ataque à presença do Estado na vida econômica e social. É o neoliberalismo “à la brasileira” sendo implementado a partir das forças políticas conservadoras e de falsas promessas às massas de excluídos socialmente<sup>40</sup>. Na área social, criaram-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais.

Além disso, conforme afirma Marques (1992), leis como a nº 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefício da previdência social, acabaram gerando distorções no sistema de financiamento da seguridade social, uma vez que se permitiu que recursos desta rubrica passassem a ser mais uma fonte de custeio do Estado brasileiro, ou seja, recursos da seguridade passaram a financiar despesas orçamentárias diversas do Governo Federal.

A estabilidade econômica obtida durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) esteve fortemente ancorada nos preceitos do ajuste econômico proposto pelo “Consenso de Washington”, em que a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado figuravam como elementos centrais. A partir daí estavam dadas as condições para as reformas nos programas de seguridade social, uma vez que a retomada do crescimento econômico e as mudanças no papel do Estado foram consideradas essenciais para se obter melhorias na esfera social.

Registra-se que nessa lógica apareceu, ainda em 1995, a contradição central na definição das políticas sociais, uma vez que passaram a se confrontar duas posições antagônicas. Por um lado, a concepção embasada na tradição universal que consagra os direitos à saúde, educação, previdência e assistência social como direitos inalienáveis dos cidadãos tendo o Estado como portador desses benefícios e, por outro, a concepção neoliberal que enfatiza os princípios da seletividade e da focalização dos gastos públicos junto às camadas mais necessitadas da população.

É neste contexto que o Governo FHC lançou, em 1996, o programa de desenvolvimento social para o país. Nele nota-se a existência de um grupo de políticas que visava introduzir políticas focalizadas para enfrentar a “situação aguda de fome e de miséria”. Para tanto, as políticas de combate à pobreza deveriam focalizar suas ações com base em critérios técnicos de “necessidades e de eficácia”, visando à descentralização e à articulação entre as diferentes esferas governamentais (federal, estadual, municipal).

39 Este mesmo movimento se repete no governo temporário de Itamar Franco (1993-1994).

40 Um dos *slogans* do Governo Collor era a defesa dos “descamisados” (leia-se dos pobres).

No bojo desta concepção geral começaram a ser implementados os primeiros programas de transferências de renda no Brasil a partir de 1997, período em que se verifica uma forte incompatibilidade entre os programas de ajustamento macroeconômico do país e as estratégias de desenvolvimento social do Governo FHC (Fagnani, 1999). Em grande medida, essa incompatibilidade ocorreu devido ao fato de que as constantes restrições ao crescimento econômico do período tiveram efeitos negativos sobre a esfera social, fragilizando as fontes de financiamento do sistema de seguridade e ampliando a exclusão social da população pobre.

### **3.3 Dos primeiros programas de transferência de renda ao Bolsa Família**

As primeiras experiências com programas de transferência de renda no Brasil precederam os programas do Governo Federal e ocorreram inicialmente apenas em algumas localidades (Hall, 2008; IPEA 2008; Cunha & Pinto, 2008; Rocha, 2008; Soares & Sátyro, 2009). Essas experiências pioneiras, especialmente no município de Campinas (SP) e de Ribeirão Preto (SP), estavam mais assentadas na filosofia de garantia de uma “Renda Básica de Cidadania (RBC)”, a qual se constitui, segundo seus principais defensores<sup>41</sup>, num dos caminhos mais eficientes para se erradicar a pobreza.

Este mecanismo de política social também foi adotado pelo governo do Distrito Federal. Assim, entre 1995-1998, foi implantado um programa de transferência de renda naquela localidade geográfica batizado de “Bolsa Familiar para Educação”. Neste caso, observa-se uma proximidade com as características atuais dos CCTs, uma vez que o mecanismo da condicionalidade já passou a ser adotado como critério de expansão do programa nas primeiras experiências.

No geral, esses programas foram circunscritos ao horizonte das famílias pobres com crianças de até 14 anos de idade, as quais recebiam um complemento de renda que era variável para cada um dos casos. Para tanto, eram exigidas contrapartidas das famílias dos beneficiários no campo educacional.

Posteriormente, inspirados nas experiências pioneiras de Campinas, de Ribeirão Preto e do Distrito Federal, esses programas passaram a se proliferar por diversas regiões do país (Lavinas, 1998). No entanto, este processo ocorreu de forma atabalhoada e sem as condições técnicas operacionais e financeiras que a implementação deste tipo de política exigia (Rocha, 2008). Com isso, muitas dessas experiências foram sendo abandonadas nos anos seguintes.

---

**41** No Brasil, o Senador Eduardo Suplicy (PT) é o principal expoente desta corrente, tendo escrito um livro clássico sobre o assunto: “Renda Básica de Cidadania: a saída é pela porta” (2002). Além disso, esse senador conseguiu aprovar, em 2004, um projeto de sua autoria que instituiu no país a RBC.

Na esfera do Governo Federal os primeiros programas de transferência de renda surgem em 1997 no âmbito do programa “Comunidade Solidária”<sup>42</sup>, o qual procurou promover reformas na política social (saúde, educação, previdência, habitação e assistência social), visando focalizar o gasto público e aumentar sua eficiência, num ambiente de ajustes macroeconômicos que se opunham à expansão do gasto governamental na área social.

Todavia, o ambiente macroeconômico do período impôs restrições à ação do governo no âmbito das políticas sociais. Assim, entre 1995-1998, enquanto as despesas financeiras da União (juros, encargos e amortizações da dívida pública interna e externa) aumentaram de 37% para 58%, os gastos sociais passaram de 25,5% para 26% (Fagnani,1999). Este fato ajudou a consolidar ainda mais a visão da focalização das ações e dos gastos governamentais na esfera social<sup>43</sup>.

Segundo esse autor, o modelo institucional e operacional deste tipo de política social foi inspirado em experiências de outros países que também adotaram programas sociais compensatórios para minimizar os efeitos negativos das políticas de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado que foram implementadas a partir dos anos de 1990, especialmente na América Latina.

Desta forma, o Brasil, juntamente com o México, foi o país da América Latina que rapidamente passou a fazer uso das políticas focalizadas de transferência de renda como mecanismo de combate à pobreza no bojo das reformas dos programas sociais. Isto explica o fato de esse país deter a maior cobertura de beneficiários e um dos maiores percentuais de gasto em toda a região.

Em 2001, ainda no Governo FHC, começaram a funcionar os programas Bolsa Escola – vinculado ao Ministério da Educação –, o Bolsa Alimentação – vinculado ao Ministério da Saúde –, e o Auxílio Gás – vinculado ao Ministério de Minas e Energia<sup>44</sup>. Os dois primeiros programas tinham as seguintes contrapartidas: crianças entre 6 a 15 anos deviam ter frequência mínima de 85% nas escolas; as vacinações das crianças deviam estar atualizadas; e as mães deviam frequentar os postos de saúde fazendo todos os exames e tratamentos necessários.

**42** O programa Comunidade Solidária era o nome do programa guarda-chuva que englobava todas as ações do Governo FHC na área social. Uma correlação pode ser feita ao programa “Fome Zero” do Governo Lula, do qual o Bolsa Família é uma das principais ações.

**43** Registra-se que no primeiro período do Governo FHC foram aprovadas as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); aprimorado o Sistema Único de Saúde (SUS); e implementada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), já aprovada em 1993. Além disso, foi realizada a primeira fase da reforma do sistema previdenciário.

**44** Na verdade, o Auxílio Gás era apenas um benefício financeiro às famílias com renda inferior a meio salário mínimo, não tendo nenhuma condicionalidade.

No início do Governo Lula (janeiro de 2003) foi criado, no âmbito do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Cartão Alimentação – que correspondia ao cupom de alimentos na versão original do Programa Fome Zero (PFZ) – também com o objetivo de transferir renda para parcelas da população que se encontrava em estado de insegurança alimentar e nutricional.

No entanto, ao final daquele ano (2003), a gestão desse conjunto de programas de transferência de renda estava caótica, uma vez que não havia coordenação política entre os diferentes órgãos governamentais e a comunicação entre os programas praticamente inexistia. O resultado é que, segundo Soares & Sátyro (2009), uma família poderia receber todos os benefícios dos quatro programas, enquanto outra que vivia nas mesmas condições de pobreza poderia não receber nenhum apoio governamental.

Visando superar esses problemas, em outubro de 2003 foi criado o programa “Bolsa Família”, com o objetivo de unificar todos os programas sociais de transferência de renda já existentes anteriormente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Além desse objetivo geral, o programa pretendia dar maior agilidade ao processo de liberação mensal dos recursos financeiros às famílias necessitadas, bem como reduzir os entraves burocráticos e facilitar o sistema de controle de recursos, visando aumentar sua transparência junto à sociedade. Com isso, inicialmente foi fixado como meta para 2004 o atendimento de 6,5 milhões de famílias; para 2005 atender 8,7 milhões de famílias; e para 2006 o atendimento de 9 milhões de famílias. Nota-se que no ano de 2009 foram atendidas aproximadamente 11 milhões de famílias, e que a meta para 2010 era atingir até 13 milhões de famílias.

De maneira geral, o PBF articula-se a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, por meio dos mecanismos de condicionalidades; integração dos programas de transferência renda com os demais programas de assistência e proteção social; e busca da superação direta da pobreza através da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais. Rapidamente esse programa se transformou na principal política social do país, sendo que no ano de 2011 atingiu mais de 13 milhões de famílias pobres e extremamente pobres, disponibilizando mais de R\$ 17 bilhões.

Nessa mesma linha de intervenção pública é que foi lançado, no mês de junho de 2011, o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), cujo objetivo é erradicar a pobreza extrema até o ano de 2014. Esta ação governamental é objeto de análise – pelo menos de sua vertente rural – no próximo capítulo, razão pela qual este tema não será retomado neste momento.

### **3.4 O lugar dos programas de transferência de renda no âmbito dos sistemas de proteção social e das políticas de enfrentamento da pobreza**

De maneira geral, nota-se que estes programas procuram elevar o orçamento monetário das famílias pobres através de uma transferência de recursos financeiros que varia de acordo com os objetivos e possibilidades de cada país. Isto faz com que o valor mensal da transferência seja distinto entre os diferentes tipos de famílias beneficiárias.

Para Rawling (2005), os programas de transferência de renda (condicionados ou não condicionados) podem ser classificados como programas de assistência social às famílias pobres, ao mesmo tempo em que constituem formalmente nos países um sistema de segurança a essas famílias e possibilitam um processo de redistribuição da renda e dos recursos das respectivas sociedades.

Essas transferências, quase sempre, são focalizadas nos grupos sociais mais vulneráveis, os quais são conhecidos a partir de levantamentos de dados socioeconômicos organizados por instituições públicas e privadas de pesquisas. Para Orozco & Hubert (2005), os mecanismos de focalização surgiram como parte de uma estratégia governamental que buscou fazer a transição de sistemas universais de assistência social e não condicionados para um modelo de transferência direta de recursos, cada vez mais escassos, às populações mais pobres do país, visando desenvolver as capacidades desta parte da população que vive em condições sociais desfavorecidas.

Deve-se registrar, também, que o ideário da 'focalização' procura justificar sua existência enaltecendo as falhas e os defeitos existentes nas redes tradicionais de assistência social. Neste caso, destacam-se os seguintes argumentos: a) os programas de assistência social normalmente não têm uma abrangência adequada, gerando, inclusive, distorções no atendimento ao público prioritário; b) os programas de assistência social geralmente são ineficientes devido ao alto custo administrativo, levando à redução efetiva dos recursos destinados às famílias pobres; c) muitos programas sociais apresentam sobreposição de ações, além de metas difíceis de serem atingidas; d) a maior parte desses programas destina pouca atenção aos problemas estruturais da pobreza.

Com isso, pode-se dizer que os programas de transferências monetárias são de natureza diversa e encontram-se atuando a partir de duas formas básicas: ou como amortecedores dos efeitos negativos provocados pelas crises econômicas, ou como instrumento alternativo às ações das redes tradicionais de proteção social que enfrentam dificuldades nas esferas econômica e política para atingir seus objetivos.

De maneira geral, verifica-se que a maior parte dos programas de transferência de renda procura atacar, primeiramente, problemas crônicos das populações pobres, especialmente nas áreas de alimentação, nutrição e cuidados básicos de saúde. Mas há, também, ações voltadas para o desenvolvimento do capital humano, particularmente nos casos em que se busca melhor o nível educacional dos membros das famílias pobres.

Para o Banco Mundial (2003), que tem financiado a maior parte desses programas na América Latina, Ásia e África, o objetivo básico das transferências monetárias é auxiliar economicamente as famílias que vivem abaixo da linha de pobreza e que nem sequer conseguem enviar suas crianças às escolas e participar das atividades básicas de saúde. Acredita-se que com essa transferência de recursos é possível elevar o nível social das famílias e integrá-las ao conjunto da sociedade.

Todavia, não se deve deixar de mencionar que estes programas foram concebidos, também, para aliviar minimamente os impactos negativos das crises econômicas que se abateram sobre os países dos continentes anteriormente citados, afetando mais agudamente as famílias pobres e marginalizadas socialmente. Por isso, todos eles têm praticamente o mesmo *design* (focalização das ações) e as mesmas condicionalidades (atividades nas áreas de saúde, educação e, em alguns casos, nutrição). Em grande medida, são essas características que explicam a facilidade de replicação de experiências em distintos países.

De modo geral, enquanto estratégia de enfrentamento da pobreza esses programas pretendem combinar dois tipos de ações: uma, de curto prazo, visando ao alívio imediato da pobreza, e outra, de médio e longo prazos, visando à formação de capital humano como forma de combater a pobreza no futuro.

Alguns programas denominados de segunda geração, como é o caso do Chile Solidário, já começaram a estabelecer conexões e mecanismos de participação no sistema de proteção social. Neste caso, nota-se a organização de um sistema de prestação de serviços integrado, a articulação da institucionalidade no âmbito do sistema de proteção social, bem como a montagem de um sistema de monitoramento comum, fatores essenciais para o fortalecimento da cidadania e abertura da perspectiva do direito social.

Todavia, mesmo que esses programas sejam bastante distintos, observam-se duas ordens de críticas comuns aos mesmos: por um lado, nota-se um isolamento desses programas em relação aos demais mecanismos de proteção social e, por outro, verifica-se um baixo grau de integração com as outras políticas sociais. Com isso, o resultado efetivo na redução da pobreza é ainda um tema bastante controverso, es-

pecialmente no que diz respeito à formação de capital humano enquanto estratégia de enfrentamento da pobreza geracional.

Obviamente que não devemos deixar de reconhecer que está em curso um processo de aperfeiçoamento desses programas, tanto em termos de concepção como dos mecanismos operacionais, visando focalizar melhor as ações e, com isso, ampliar a efetividade dos mesmos. Como resultado dessa mudança, observa-se que está sendo superada a estratégia inicial que limitava as ações ao subsídio monetário temporário e apenas aos grupos de pobres identificados somente pela ótica da renda.

Assim, quando são mantidos investimentos de longo prazo para formar capital humano e quando se busca colar as ações no âmbito da proteção social como forma de transformá-las em direitos sociais, criam-se as condições objetivas para integrar esses programas no bojo da proteção social geral. Todavia, essa passagem ainda está dependendo, na maioria dos casos, da ampliação da intersetorialidade e da complementaridade das ações. Além disso, ao se adotar a concepção de pobreza multidimensional, aumenta também a complexidade das ações, o que impõe um grau de coordenação ainda maior.

Estas questões são relevantes na medida em que a distribuição mensal de recursos às famílias pobres, apesar de se mostrar extremamente importante, não é condição suficiente para se sair da situação de pobreza. Por isso, entendemos que, paralelamente às transferências monetárias, é necessário implementar diversas outras políticas de inclusão produtiva, especialmente na esfera do trabalho. Além disso, devem ser realizadas mudanças efetivas nas políticas de assistência social, visando melhorar os aspectos qualitativos. Finalmente, é fundamental que os programas de transferências de renda tenham um acompanhamento sistemático por parte dos organismos gestores, com a adoção de práticas avaliativas que transcendam aos aspectos meramente quantitativos.

### **3.5 Considerações sobre a estratégia brasileira de enfrentamento da pobreza**

O caso brasileiro merece destaque pelo fato de que no Brasil ocorreu uma “simbiose” entre as duas principais concepções que dividem as análises sobre políticas sociais: universalização x focalização. Isto porque durante o processo de aprofundamento das políticas neoliberais durante a segunda metade da década de 1990 adotou-se uma estratégia de desenvolvimento social que se amparou na combinação de políticas sociais universais (saúde, educação, previdência, habitação e saneamento) com políticas assistenciais focalizadas (políticas de transferência de renda e políticas assistenciais para camadas mais vulneráveis da população).

Segundo Draybe (1998), a combinação e o equilíbrio entre políticas universais e programas focalizados pautaram a organização do programa social do Governo FHC e exigiu uma articulação bastante complexa. Para tanto, o eixo de intervenção social fez uma distinção entre o conjunto de ações de políticas setoriais universais (33 programas) e as ações do programa “Comunidade Solidária” que, segundo a autora, introduziu diversas intervenções inovadoras em termos de política de combate à pobreza.

Neste caso, a autora menciona que esse programa privilegiou ações sociais integradas de caráter universal e emergencial, ao mesmo tempo em que adotou ações contínuas, flexíveis e descentralizadas. Além disso, inovou ao introduzir a delimitação territorial – municípios com maior incidência da pobreza – como um dos critérios que, juntamente com o critério de renda, focalizam os beneficiários.

Draybe (1998) afirma, ainda, que o ciclo de reformas das políticas sociais nos anos 1990, que no início opôs fortemente concepções universais *versus* concepções focalizadas e seletivas de programas sociais, caminhou para a conformação de uma matriz mais complexa dessas políticas que reduziu aquela polarização simplificadora e possibilitou a adoção de formas e modalidades de se combinar o universal e o focalizado, o estrutural e o emergencial, o curto e o longo prazo etc.

Medeiros (2011) destaca que o perfil das reformas da década de 1990 foi marcado pela visão da assistência como direito social, com a universalização do acesso e da gratuidade dos serviços estatais, mesmo diante do reforço da seletividade, da focalização e da redução do estatismo mediante parcerias com setores privados. No entanto, no momento de sua análise o autor entendia que não existia uma indicação clara de que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais que ocorreram no Brasil ao longo da década de 1990 estivessem representando uma ruptura de tendência na trajetória do *Welfare State* brasileiro na direção de um modelo mais distributivo.

A questão do enfoque nos direitos é retomada por Maluf (2012:3), no capítulo anterior, quando afirma que a adoção desse enfoque

nos permite, entre outros, questionar a contraposição entre políticas universais e políticas focalizadas, estimulada por organismos internacionais e abraçada por visões neoliberais que sustentam a opção pelas últimas com o argumento da eficiência no uso de recursos públicos, porém, no contexto de sua visão de um ‘Estado mínimo’. A experiência brasileira recente recoloca a dicotomia entre os paradigmas da universalização e da focalização cuja tensão foi arrefecida, segundo Fagnani (2011), pelas escolhas políticas dos últimos anos, especialmente, no segundo

mandato do Governo Lula. Se recorrermos às duas referências – universalização e focalização – de um modo que fuge de contraposições enganosas, é perfeitamente possível entender as ações focalizadas nos mais pobres dos pobres como uma discriminação positiva na perspectiva de universalizar direitos. Mais uma vez, o PBF aparece como um bom exemplo, ainda que aspectos da sua implementação suscitem questionamentos desde uma ótica rigorosa de direitos humanos.

É neste contexto complexo que se movem as atuais políticas públicas sociais, em particular aquelas voltadas ao enfrentamento da pobreza, as quais procuram atender demandas assistenciais imediatas, como é o caso da distribuição de cestas básicas, transferência de renda PBF, bem como políticas e ações estruturantes, como são os casos dos programas PRONAF, PAA, Programa Territórios da Cidadania (PTC), o PBSM e o próprio PRONAT.

#### **4. Possibilidades de ampliação do enfrentamento da pobreza por meio da política de desenvolvimento territorial**

As seções anteriores mostraram claramente que a pobreza apresenta características multidimensionais, sendo fortemente condicionada pelo nível de privações que as pessoas e/ou famílias estão submetidas. Nesta perspectiva analítica, a interpretação do tema da pobreza ultrapassa as fronteiras da renda monetária, caminhando na direção da privação de liberdade que, de acordo com as teses de Sen, levam a déficits de capacidades. Esses déficits restringem o acesso aos bens e serviços, bem como o acesso aos meios de produção e a outros instrumentos que seriam capazes de melhorar a condição social das pessoas que vivem em estado de pobreza, especialmente nas áreas rurais.

Do ponto de vista das estratégias de enfrentamento do problema, ganharam força nas últimas décadas as proposições de organismos internacionais que associam fortemente a ideia de redução da pobreza à necessidade de crescimento econômico. Em grande medida, essas propostas estão atreladas à visão monetária do fenômeno, uma vez que políticas distributivas dissociadas de políticas de estímulo ao desenvolvimento terão efeitos limitados sobre as populações que vivem em condição de pobreza, tanto absoluta como relativa.

Mesmo diante dessa lógica que prevalece na maioria das políticas públicas destinadas ao enfrentamento da pobreza, observa-se que recentemente surgiram novas proposições de políticas que se distanciam minimamente da visão monetarista. Neste caso, deve-se registrar o importante papel que vem sendo desempenhado pelos or-

ganismos das Nações Unidas, os quais buscam superar a visão dominante ao propor mudanças estruturais, bem como a adoção e o fortalecimento de políticas sociais inclusivas, na perspectiva de conformação de sistemas de proteção social que sejam capazes, ao mesmo tempo, de ampliar a cobertura das ações dessas políticas e reduzir os índices de exclusão social. Todavia, para que isso seja obtido, é necessária uma atuação cada vez mais efetiva do Estado.

Este último aspecto revela a existência de distintas estratégias de ação que possam ser adotadas pelos governos visando erradicar o problema da pobreza. Por isso, destacamos em seções anteriores que, embora os programas de transferência de renda estejam desempenhando importante papel, nota-se que existe uma baixa complementaridade de ações e uma reduzida intersetorialidade das políticas públicas, o que contribui para que a efetividade dessas políticas não seja tão elevada como era de se esperar. Esse aspecto revela que ações neste campo poderão ter maiores possibilidades de sucessos quando diferentes dimensões, para além daquela meramente econômica, sejam consideradas nas políticas planejadas e implementadas.

É neste contexto que podemos considerar as possíveis interfaces entre a política de desenvolvimento territorial e as diferentes estratégias de enfrentamento da pobreza. Isto porque este é um fenômeno que exige ações sistêmicas que sejam capazes de integrar as diferentes dimensões, especialmente no campo econômico, social, político e institucional. Além disso, as soluções para o problema também passam por uma estratégia que leve em consideração as características específicas do país e, em particular, das regiões onde a incidência da pobreza seja mais acentuada.

Uma das vantagens de se utilizar a política de desenvolvimento territorial para enfrentar o problema da pobreza é que este tipo de política permite concentrar esforços e recursos financeiros em um determinado espaço geográfico, gerando-se efeitos cumulativos e irradiadores que possam potencializar a articulação e os próprios resultados dos distintos programas implementados. Em grande medida, isso se deve à possibilidade de se articular, ao mesmo tempo, diversas ações capazes de atacar as diferentes dimensões do fenômeno da pobreza.

Mas deve-se mencionar, também, que as políticas públicas de enfrentamento da pobreza ancoradas na abordagem territorial, mesmo contribuindo para identificar a esfera mais adequada de tratamento desse fenômeno, dependem de diversos fatores. Para Bonnal (2012), dentre esses fatores destacam-se: a) a maneira como se adequam os instrumentos de políticas públicas mobilizados com respeito à expressão da pobreza no território; b) as modalidades de coordenação e articulação das políticas para criar efeitos sinérgicos capazes de combater as diversas dimensões da pobreza; c) a capacidade de criação de instituições e mecanismos duradouros de prevenção da pobreza.

Além disso, deve-se registrar que após a Constituição Federal de 1988, com a descentralização das políticas públicas, aumentaram as possibilidades concretas de maior envolvimento da sociedade, seja por meio das novas formas de institucionalidades criadas, seja via participação nas próprias ações que passaram a ser implementadas nas diversas regiões do país. Esse duplo movimento ampliou a capacidade de intervenção da sociedade civil nas políticas públicas, especialmente naquelas destinadas a reverter uma determinada situação, como é o caso da pobreza. Nesse contexto, ressalta-se a importância dos arranjos institucionais que passaram a ser construídos no âmbito da política de desenvolvimento territorial, os quais podem ser extremamente úteis no sentido de construir novos caminhos que sejam capazes de romper com uma trajetória histórica de produção e recriação da pobreza.

Paralelamente a isso, verifica-se que a adoção da abordagem territorial do desenvolvimento ressalta a importância cada vez maior da articulação e governança das políticas públicas, visando harmonizar diferentes grupos de interesses que se explicitam e são confrontados nos momentos de elaboração e execução dos programas de desenvolvimento territorial. Por isso, um dos principais desafios das políticas públicas de enfrentamento da pobreza embasadas na abordagem territorial diz respeito à articulação de ações transversais (setoriais) com ações de caráter coletivo que atinjam o conjunto da população do território.

Mas o sucesso das políticas de enfrentamento da pobreza na lógica acima exposta também depende dos instrumentos adotados no sentido de aproximar o poder público e os beneficiários diretos dessas políticas públicas. Decorre daí a necessidade de que esses instrumentos sejam condizentes com os problemas que se deseja resolver, ou seja, no caso da pobreza, os mesmos precisam considerar as preocupações e aspirações da população classificada como pobre.

Tendo presente esses elementos, a pesquisa atual, da qual este estudo é apenas uma parte, procurou analisar as relações entre a política de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza, em particular nas áreas rurais do país. Registra-se que esse é um processo que está em curso no Brasil desde 2003, quando começou a ser implantada oficialmente a política de desenvolvimento territorial. Esse movimento foi reforçado a partir do ano de 2008, quando o governo federal lançou o Programa Territórios da Cidadania (PTC), cujos eixos centrais eram a superação da pobreza e a geração de emprego e de renda, por intermédio da inclusão produtiva e da universalização dos programas básicos de cidadania.

Outros produtos da pesquisa fizeram uma atualização das políticas de desenvolvimento territorial, com foco no PRONAT, iniciado no ano de 2003, e no PTC. Nesses documentos ficou claro que as ações e políticas implementadas por esses dois

programas governamentais, embora embasados na abordagem territorial, continham focos e finalidades distintas.

No caso do PRONAT, dada a sua trajetória mais longínqua, observou-se que as ações não contêm o campo do enfrentamento da pobreza como prioridade direta, uma vez que foram desenvolvidas atividades também no âmbito da institucionalidade e da gestão social, por meio da criação dos colegiados territoriais, bem como ações efetivas na esfera produtiva, via projetos de desenvolvimento dos territórios rurais. Além disso, buscou-se implantar projetos de desenvolvimento numa perspectiva mais holística em que as múltiplas dimensões (econômica, política, social, cultural e ambiental) estivessem envolvidas.

A partir da experiência dessa política entrou em cena o segundo programa: o PTC. Este programa, partindo do conceito e dos instrumentos existentes, priorizou o enfrentamento da pobreza por intermédio da articulação das políticas existentes em vinte e dois ministérios, visando melhorar a eficácia das ações governamentais pela integração das distintas políticas. Para tanto, foram priorizadas ações em 120 territórios a partir das experiências territoriais já existentes, ou seja, os territórios rurais de identidade.

É importante recuperar alguns aspectos da trajetória recente da política de desenvolvimento territorial, que poderão ser úteis na compreensão do tema que esta seção procura destacar. Em primeiro lugar, é importante frisar que um dos aspectos centrais dessa política diz respeito à construção de novos arranjos institucionais para definir e dar consistência às ações planejadas. Em pesquisa anterior do OPPA/IICA, Delgado e Leite (2011) mostram que a própria construção de espaços públicos para o exercício do diálogo e da tomada de decisão, como é o caso dos colegiados territoriais, é uma peça estratégica para a prática da política de gestão e de governança territorial. Além disso, esses autores ressaltam que esses arranjos institucionais comportam três espaços diferenciados: o Plenário do Colegiado Territorial, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico.

A partir desses mecanismos institucionais foi sendo consolidada a primeira experiência de política de desenvolvimento territorial no país. Todavia, quando se implantou o PTC, em 2008, ocorreu uma reformulação no arranjo institucional prévio, com repercussões sobre a estratégia em curso<sup>45</sup>. Assim, observa-se que os dois programas territoriais (PRONAT e PTC) apresentavam estratégias distintas. O PTC, embora tenha colaborado para afirmar a importância da política territorial no conjunto do Governo Federal, não privilegiava a institucionalidade que vinha sendo construída pela Secre-

45 Para maiores detalhes, ver Delgado & Leite (2011).

taria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), uma vez que sua prioridade era a articulação das diferentes políticas implementadas pelos distintos ministérios, com o objetivo de potencializar as ações do Governo Federal. Ou seja, buscava-se articular o conjunto de políticas setoriais fragmentadas e dispersas num mesmo espaço geográfico (território). Isso gerou um nível de tensão entre as distintas instâncias, com efeitos diretos sobre o funcionamento dos próprios colegiados territoriais criados no período anterior.

Esse mesmo processo veio a se repetir no ano de 2011, quando tiveram início as atividades do PBSM. Este aspecto é destacado pela pesquisa, uma vez que a entrada em cena do PBSM tensionou particularmente a execução dos programas territoriais, rebatendo em rearranjos institucionais e redefinição de estratégias por parte dos setores comprometidos com a abordagem territorial. De alguma forma, esses aspectos revelam certo distanciamento e/ou descolamento entre as estratégias da política territorial assentada em institucionalidades, que garantiriam uma gestão social das políticas e as próprias políticas de enfrentamento da pobreza rural.

Um segundo aspecto a ser destacado diz respeito à gestão social das políticas públicas. Aqui novamente a comparação entre a trajetória do PRONAT e PTC revela certo distanciamento entre as duas estratégias, uma vez que a lógica do PTC – articulação das diferentes políticas ministeriais visando ao enfrentamento da pobreza – nem sempre primou pelo empoderamento dos atores locais na perspectiva de implantação de ações do tipo *bottom-up*. É bem provável que este ponto sequer fazia parte das preocupações de muitos gestores governamentais, particularmente daqueles oriundos de estruturas governamentais que desconheciam a concepção de desenvolvimento territorial que estava em curso.

Um terceiro aspecto diz respeito às diferentes estratégias de enfrentamento da pobreza. Enquanto o PRONAT – cujas ações não visavam diretamente o problema da pobreza – procura fortalecer mecanismos de decisões coletivas através das novas institucionalidades e do estímulo à participação social, o PTC procura implementar um conjunto articulado de ações que visam potencializar os resultados governamentais no sentido de ampliar a esfera socioeconômica da população menos favorecida, cuja escolha obedeceu aos critérios do IDH. E, mais recentemente, o PBSM procura erradicar a pobreza extrema através de uma estratégia permeada pelo ideário da “focalização”. Decorre daí o foco nas famílias e a redução do papel das organizações sociais na implantação do programa. Ou seja, pelo desenho genérico do programa, as ações decorrentes dos arranjos institucionais são pouco relevantes, uma vez que as estratégias são definidas no âmbito do comitê gestor ministerial, em Brasília, e as ações implementadas pelos técnicos da ATER irão fazer acompanhamento “caso a caso”.

Diante deste cenário, é importante recuperar duas questões centrais já trabalhadas preliminarmente nos produtos anteriores. A primeira delas procura entender quais as potencialidades e obstáculos que a abordagem territorial possa trazer para a política de enfrentamento da pobreza. Obviamente que se situarmos o tema da pobreza na perspectiva do desenvolvimento do país, a abordagem territorial teria um papel crucial a desempenhar, especialmente porque ela tenderia a enfrentar aspectos históricos e estruturais do modelo de desenvolvimento que, em parte, estão ausentes nos diagnósticos dos programas considerados. Dessa forma, infere-se que a potencialidade da estratégia territorial fica comprometida em termos de contribuição ao enfrentamento da pobreza, mesmo que participações pontuais e limitadas venham a ocorrer. Nesse caso, não é a política de desenvolvimento territorial o obstáculo, mas sim as concepções e os mecanismos que permeiam os próprios programas governamentais.

Uma segunda questão diz respeito ao lugar e papel dos colegiados territoriais no âmbito dos programas de enfrentamento da pobreza, em especial do PBSM. A resposta a esse questionamento, ainda que preliminar, remete à concepção desse programa, a qual nos permite afirmar que estamos diante de uma típica política pública que na literatura especializada seria classificada como *top-down*. Isto porque as definições centrais (concepção, objetivos, metas e estratégias de ação), além de não passarem pelos arranjos institucionais intermediários (conselhos e colegiados territoriais), são tomadas pelo comitê gestor central, que é composto pela representação de alguns órgãos governamentais e está sob coordenação de dois ministérios: MDS e MDA. Assim, quando esse comitê define sua estratégia focalizada nas famílias (cada técnico da ATER terá de identificá-las e a partir daí desenvolver algumas ações junto a elas), fica claramente delimitado que o papel dos arranjos institucionais da política territorial representados pelos colegiados será praticamente supérfluo. Registra-se que isso não representa nenhuma novidade, pois se repete a mesma estratégia adotada pelo PTC.

Do ponto de vista da espacialidade, verifica-se situação semelhante, uma vez que os interlocutores privilegiados pelo PBSM são as administrações municipais (identificar a família, distribuir sementes, organizar a distribuição da Bolsa Verde etc.) e não os colegiados territoriais, cujas ações, obviamente, não se limitam apenas ao PBSM. Mesmo a hipótese de que os colegiados poderiam vir a fazer o controle social do programa parece pouco provável, uma vez que o Governo Federal busca uma intervenção direta, ou seja, focalizar mais ainda a política.

Entendemos que esses elementos colocam alguns desafios para a política de desenvolvimento territorial na perspectiva do enfrentamento da pobreza, tanto de forma direta como indireta. Um desses desafios é auxiliar na melhor caracterização

da pobreza, identificando causas e mecanismos de propagação e de marginalização das pessoas pobres. Isso poderia ser potencializado nas etapas de diagnósticos que precedem a elaboração dos planos territoriais de desenvolvimento, os quais podem contemplar tanto ações diretas como indiretas de enfrentamento da pobreza.

Outro desafio consiste na definição precisa dos programas, ações e instrumentos das políticas de desenvolvimento territorial, uma vez que o foco de políticas desta natureza não pode estar atrelado apenas aos aspectos setoriais. Isto porque a pobreza, quando tratada a partir de uma perspectiva multidimensional, apresenta um leque considerável de possibilidades de intervenções. Decorre daí a necessidade de se fortalecer as institucionalidades que estão sendo construídas, no sentido de ampliar as possibilidades de gestão social participativa e de elevar a qualidade da governança das políticas públicas nos próprios territórios.

Finalmente, a política territorial de enfrentamento da pobreza rural poderia atuar de forma mais consistente no campo da inclusão produtiva, seja por meio da articulação de projetos socioeconômicos que atacam fatores determinantes da pobreza, ou por meio da implementação de estratégias voltadas à promoção da cidadania a essa parcela da população rural que vive em condições de exclusão social.



## PARTE 2

### POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E PROJETOS ESTRATÉGICOS: REVISITANDO O PRONAT E O PTC

- **Nelson Delgado**
- **Sergio Pereira Leite**
- **Cátia Grisa**
- **Silvia Zimmermann**
- **Andréia Tecchio**

## CAPÍTULO 4

### ATUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MEIO RURAL BRASILEIRO

- **Nelson Delgado**  
Professor do CPDA/UFRRJ e pesquisador do OPPA
- **Sergio Pereira Leite**  
Professor do CPDA/UFRRJ e coordenador do OPPA

## Introdução

Durante a última década do século XX ocorreram diversas mudanças, tanto em termos das interpretações do mundo rural brasileiro como das próprias políticas públicas de desenvolvimento rural que foram implementadas. Este processo foi fortemente impulsionado pelas demandas dos movimentos sociais, especialmente do sindicalismo rural e dos movimentos ligados à questão agrária. É a partir deste contexto que pela primeira vez na história do país a agricultura familiar recebe, por parte do Estado brasileiro, um tratamento diferenciado por meio de uma política própria, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Nesse debate começou a surgir, inicialmente no meio acadêmico e posteriormente em suas ramificações com organizações rurais e órgãos governamentais, a nova concepção de desenvolvimento rural embasada na dinâmica territorial. Todavia, diante da gravidade da situação em que se encontrava a maioria da população rural naquele momento, o tema do desenvolvimento territorial não foi incorporado à agenda pública<sup>46</sup>.

O tema somente voltou a figurar na agenda a partir do processo eleitoral de 2002, quando o projeto político em curso, representado pelo Governo FHC, foi derrotado. Em seu lugar assumiu o Governo Lula, com um plano baseado nas organizações sociais e em partidos políticos ideologicamente à esquerda do espectro político nacional. Isso significou o início de mudanças na rota de intervenção do Estado, bem como das políticas públicas em várias esferas, em particular na área rural<sup>47</sup>.

Desde 2003, o governo brasileiro vem adotando o recorte territorial como o lócus para a implementação e a articulação de algumas políticas públicas destinadas ao meio rural, seja visando promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e a governança do desenvolvimento de seus territórios, seja para potencializar os resultados e os impactos das políticas públicas. O PRONAT e o PTC são os principais exemplos de políticas públicas nesta direção. Desde a criação destes programas vários estudos foram realizados, analisando principalmente as potencialidades, limitações e desafios políticos, econômicos e institucionais do enfoque territorial na implementação de políticas públicas brasileiras (Delgado e Leite, 2011; Medeiros e Dias, 2011; Perico, Perafén e Pinilha, 2011; Favareto et al., 2010; Bacelar et al., 2009).

Procurando contribuir e avançar o debate, neste capítulo pretende-se atualizar a análise das ações que vêm sendo executadas e planejadas para o desenvolvimento dos territórios e sua articulação ao desenho de um Plano de Desenvolvimento para o Brasil Rural, no sentido de permitir ao leitor uma visão de conjunto desse processo de operacionalização das políticas territoriais<sup>48</sup>. Além disso, visto que a partir de 2011 entrou em cena o PBSM, e sua “versão rural” – o PBSM-Rural – pareceu-nos oportuno registrar os mecanismos aí formulados e sua possível interface com os programas territoriais. Dessa forma, o capítulo dedica sua primeira parte a esses últimos programas

**46** Uma resenha da trajetória, ainda que parcial, do debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil encontra-se em Favareto (2010).

**47** Registra-se que a política de desenvolvimento regional implementada no Brasil a partir da década de 1990 dispensava uma nova dimensão aos programas de desenvolvimento, mesmo sem fazer referência à abordagem territorial.

**48** No próximo capítulo busca-se, adicionalmente, evidenciar as áreas e os temas que têm sido privilegiados nos projetos estratégicos e nas ações para o desenvolvimento territorial, o que não havia sido feito com detalhe nos estudos anteriores resultantes da cooperação entre OPPA/CPDA/UFRRJ, IICA e MDA (Leite e Delgado, 2011).

e a segunda ao tratamento, mesmo que rápido, do novo programa social do governo federal. Ao final, são apresentadas algumas inquietações a partir do contexto atual no qual tais políticas estão colocadas.

## 1. A experiência recente de desenvolvimento territorial rural no Brasil: brevíssimo resgate<sup>49</sup>

A política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural, a cargo da SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), acumulou um significativo conjunto de casos (mais de 160 territórios), que tem possibilitado um tratamento mais acurado dos limites e alcances dessa experiência de intervenção pública. Com efeito, o PRONAT está no cerne da formação da própria SDT, ocorrida em 2003, durante o início do primeiro Governo Lula. No caso do programa em questão, o mesmo passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 05, de 18/07/2005. Esta portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e garante suporte legal para os Territórios de Cidadania (TC), programa adicional que passa efetivamente a ser executado em 2008.

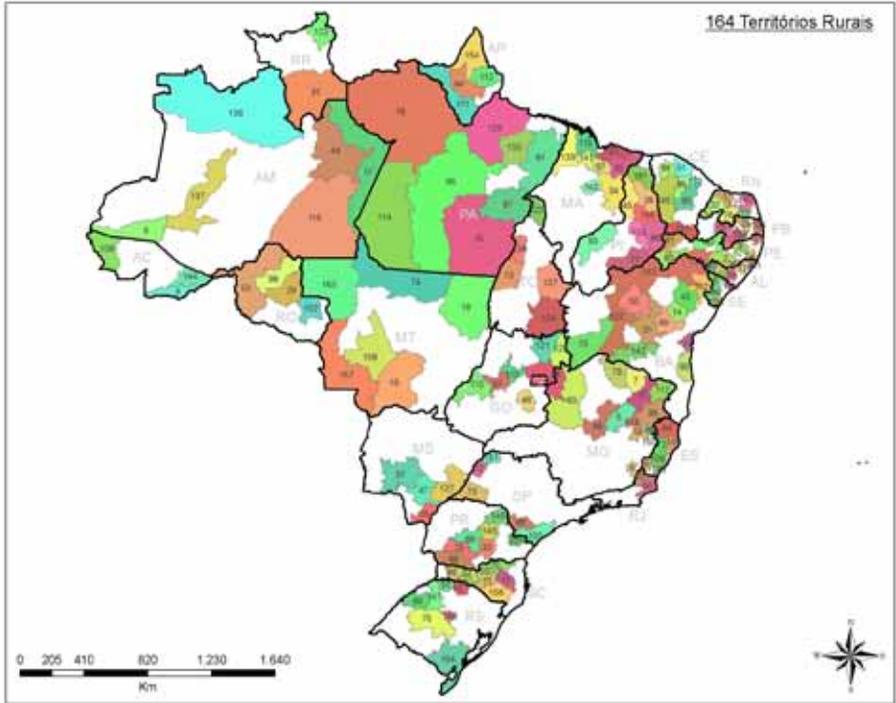
O conceito de território adotado oficialmente diz respeito

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

Segundo a SDT, a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais: a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) ocorre a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

<sup>49</sup> Esse item recupera e atualiza investidas anteriores no tema realizadas pelos autores. Ver Leite e Delgado (2011).

Figura 1 - Mapa dos Territórios Rurais no Brasil – 2011



**Legenda**

**Territórios Rurais**  
 Cod - TR - UF

001 - Agrolimim - RR	022 - Jardim do Norte - RR	048 - Candeia Caldeirão - SC	060 - Vale do Filadélfia - SP	124 - Alto Oeste - RR
002 - Agreste Meridional - PB	023 - Nova União - Ceará - CE	049 - Candeia - RR	061 - Vale do Rio Vermelho - GO	125 - Baixo São Francisco - SC
003 - Agreste Sertão - PE	024 - Candeia - RR	050 - Camé - RR	062 - Norte do Rio - PB	126 - Rio Negro da Colônia Indígena - AM
004 - Alto Arara e Capelinha - AC	025 - Camé Sul - MG	051 - Camé - RR	063 - Nordeste do Piauí - RR	127 - Médio Jari - RR
005 - Alto Jaguarém - MS	026 - Carajás - RR	052 - Carajás - RR	064 - Nordeste do Rio Grande - RR	128 - Médio Itaipava - TO
006 - Alto Lacerd - RR	027 - Carajás - RR	053 - Carajás - RR	065 - São Domingos - RR	129 - Alto Turia - Sulzan - RR
007 - Alto Rio Preto - MG	028 - Das Águas Quentes - (Distrito)	054 - Carajás - RR	066 - São João - RR	130 - Médio Negro - MA
008 - Alto Siqueira - RR	029 - De Aguiar - RR	055 - Carajás - RR	067 - São José - RR	131 - Caramuru e Lago - RR
009 - Alto Siqueira - RR	030 - De Aguiar - RR	056 - Carajás - RR	068 - São José - RR	132 - Jardim Proibido - RR
010 - Alto Siqueira - RR	031 - De Aguiar - RR	057 - Carajás - RR	069 - São José - RR	133 - Jardim do São Francisco - RR
011 - Alto Vale do Barão - RR	032 - De Aguiar - RR	058 - Carajás - RR	070 - São José - RR	134 - Bacia Alta - AC
012 - Aracaju - TO	033 - De Aguiar - RR	059 - Carajás - RR	071 - São José - RR	135 - Carimã de Itaipá - RR
013 - Aracaju - TO	034 - De Aguiar - RR	060 - Carajás - RR	072 - São José - RR	136 - Norte Piamonense - RR
014 - Bacia do Jacaré - RR	035 - De Aguiar - RR	061 - Carajás - RR	073 - São José - RR	137 - Nordeste Colonial - RR
015 - Bacia do Rio Caribé - RR	036 - De Aguiar - RR	062 - Carajás - RR	074 - São José - RR	138 - Centro Serra - RR
016 - Bacia do Rio Caribé - RR	037 - De Aguiar - RR	063 - Carajás - RR	075 - São José - RR	139 - Alto Dique - RR
017 - Bacia do Rio Caribé - RR	038 - De Aguiar - RR	064 - Carajás - RR	076 - São José - RR	140 - São Mateus - RR
018 - Bacia do Rio Caribé - RR	039 - De Aguiar - RR	065 - Carajás - RR	077 - São José - RR	141 - São Mateus - RR
019 - Bacia do Rio Caribé - RR	040 - De Aguiar - RR	066 - Carajás - RR	078 - São José - RR	142 - São Mateus - RR
020 - Bacia do Rio Caribé - RR	041 - De Aguiar - RR	067 - Carajás - RR	079 - São José - RR	143 - São Mateus - RR
021 - Bacia do Rio Caribé - RR	042 - De Aguiar - RR	068 - Carajás - RR	080 - São José - RR	144 - São Mateus - RR
022 - Bacia do Rio Caribé - RR	043 - De Aguiar - RR	069 - Carajás - RR	081 - São José - RR	145 - São Mateus - RR
023 - Bacia do Rio Caribé - RR	044 - De Aguiar - RR	070 - Carajás - RR	082 - São José - RR	146 - São Mateus - RR
024 - Bacia do Rio Caribé - RR	045 - De Aguiar - RR	071 - Carajás - RR	083 - São José - RR	147 - São Mateus - RR
025 - Bacia do Rio Caribé - RR	046 - De Aguiar - RR	072 - Carajás - RR	084 - São José - RR	148 - São Mateus - RR
026 - Bacia do Rio Caribé - RR	047 - De Aguiar - RR	073 - Carajás - RR	085 - São José - RR	149 - São Mateus - RR
027 - Bacia do Rio Caribé - RR	048 - De Aguiar - RR	074 - Carajás - RR	086 - São José - RR	150 - São Mateus - RR
028 - Bacia do Rio Caribé - RR	049 - De Aguiar - RR	075 - Carajás - RR	087 - São José - RR	151 - São Mateus - RR
029 - Bacia do Rio Caribé - RR	050 - De Aguiar - RR	076 - Carajás - RR	088 - São José - RR	152 - São Mateus - RR
030 - Bacia do Rio Caribé - RR	051 - De Aguiar - RR	077 - Carajás - RR	089 - São José - RR	153 - São Mateus - RR
031 - Bacia do Rio Caribé - RR	052 - De Aguiar - RR	078 - Carajás - RR	090 - São José - RR	154 - São Mateus - RR
032 - Bacia do Rio Caribé - RR	053 - De Aguiar - RR	079 - Carajás - RR	091 - São José - RR	155 - São Mateus - RR
033 - Bacia do Rio Caribé - RR	054 - De Aguiar - RR	080 - Carajás - RR	092 - São José - RR	156 - São Mateus - RR
034 - Bacia do Rio Caribé - RR	055 - De Aguiar - RR	081 - Carajás - RR	093 - São José - RR	157 - São Mateus - RR
035 - Bacia do Rio Caribé - RR	056 - De Aguiar - RR	082 - Carajás - RR	094 - São José - RR	158 - São Mateus - RR
036 - Bacia do Rio Caribé - RR	057 - De Aguiar - RR	083 - Carajás - RR	095 - São José - RR	159 - São Mateus - RR
037 - Bacia do Rio Caribé - RR	058 - De Aguiar - RR	084 - Carajás - RR	096 - São José - RR	160 - São Mateus - RR
038 - Bacia do Rio Caribé - RR	059 - De Aguiar - RR	085 - Carajás - RR	097 - São José - RR	161 - São Mateus - RR
039 - Bacia do Rio Caribé - RR	060 - De Aguiar - RR	086 - Carajás - RR	098 - São José - RR	162 - São Mateus - RR
040 - Bacia do Rio Caribé - RR	061 - De Aguiar - RR	087 - Carajás - RR	099 - São José - RR	163 - São Mateus - RR
041 - Bacia do Rio Caribé - RR	062 - De Aguiar - RR	088 - Carajás - RR	100 - São José - RR	164 - São Mateus - RR
042 - Bacia do Rio Caribé - RR	063 - De Aguiar - RR	089 - Carajás - RR	101 - São José - RR	
043 - Bacia do Rio Caribé - RR	064 - De Aguiar - RR	090 - Carajás - RR	102 - São José - RR	
044 - Bacia do Rio Caribé - RR	065 - De Aguiar - RR	091 - Carajás - RR	103 - São José - RR	
045 - Bacia do Rio Caribé - RR	066 - De Aguiar - RR	092 - Carajás - RR	104 - São José - RR	
046 - Bacia do Rio Caribé - RR	067 - De Aguiar - RR	093 - Carajás - RR	105 - São José - RR	
047 - Bacia do Rio Caribé - RR	068 - De Aguiar - RR	094 - Carajás - RR	106 - São José - RR	
048 - Bacia do Rio Caribé - RR	069 - De Aguiar - RR	095 - Carajás - RR	107 - São José - RR	
049 - Bacia do Rio Caribé - RR	070 - De Aguiar - RR	096 - Carajás - RR	108 - São José - RR	
050 - Bacia do Rio Caribé - RR	071 - De Aguiar - RR	097 - Carajás - RR	109 - São José - RR	
051 - Bacia do Rio Caribé - RR	072 - De Aguiar - RR	098 - Carajás - RR	110 - São José - RR	
052 - Bacia do Rio Caribé - RR	073 - De Aguiar - RR	099 - Carajás - RR	111 - São José - RR	
053 - Bacia do Rio Caribé - RR	074 - De Aguiar - RR	100 - Carajás - RR	112 - São José - RR	
054 - Bacia do Rio Caribé - RR	075 - De Aguiar - RR	101 - Carajás - RR	113 - São José - RR	
055 - Bacia do Rio Caribé - RR	076 - De Aguiar - RR	102 - Carajás - RR	114 - São José - RR	
056 - Bacia do Rio Caribé - RR	077 - De Aguiar - RR	103 - Carajás - RR	115 - São José - RR	
057 - Bacia do Rio Caribé - RR	078 - De Aguiar - RR	104 - Carajás - RR	116 - São José - RR	
058 - Bacia do Rio Caribé - RR	079 - De Aguiar - RR	105 - Carajás - RR	117 - São José - RR	
059 - Bacia do Rio Caribé - RR	080 - De Aguiar - RR	106 - Carajás - RR	118 - São José - RR	
060 - Bacia do Rio Caribé - RR	081 - De Aguiar - RR	107 - Carajás - RR	119 - São José - RR	
061 - Bacia do Rio Caribé - RR	082 - De Aguiar - RR	108 - Carajás - RR	120 - São José - RR	
062 - Bacia do Rio Caribé - RR	083 - De Aguiar - RR	109 - Carajás - RR	121 - São José - RR	
063 - Bacia do Rio Caribé - RR	084 - De Aguiar - RR	110 - Carajás - RR	122 - São José - RR	
064 - Bacia do Rio Caribé - RR	085 - De Aguiar - RR	111 - Carajás - RR	123 - São José - RR	
065 - Bacia do Rio Caribé - RR	086 - De Aguiar - RR	112 - Carajás - RR	124 - São José - RR	
066 - Bacia do Rio Caribé - RR	087 - De Aguiar - RR	113 - Carajás - RR	125 - São José - RR	
067 - Bacia do Rio Caribé - RR	088 - De Aguiar - RR	114 - Carajás - RR	126 - São José - RR	
068 - Bacia do Rio Caribé - RR	089 - De Aguiar - RR	115 - Carajás - RR	127 - São José - RR	
069 - Bacia do Rio Caribé - RR	090 - De Aguiar - RR	116 - Carajás - RR	128 - São José - RR	
070 - Bacia do Rio Caribé - RR	091 - De Aguiar - RR	117 - Carajás - RR	129 - São José - RR	
071 - Bacia do Rio Caribé - RR	092 - De Aguiar - RR	118 - Carajás - RR	130 - São José - RR	
072 - Bacia do Rio Caribé - RR	093 - De Aguiar - RR	119 - Carajás - RR	131 - São José - RR	
073 - Bacia do Rio Caribé - RR	094 - De Aguiar - RR	120 - Carajás - RR	132 - São José - RR	
074 - Bacia do Rio Caribé - RR	095 - De Aguiar - RR	121 - Carajás - RR	133 - São José - RR	
075 - Bacia do Rio Caribé - RR	096 - De Aguiar - RR	122 - Carajás - RR	134 - São José - RR	
076 - Bacia do Rio Caribé - RR	097 - De Aguiar - RR	123 - Carajás - RR	135 - São José - RR	
077 - Bacia do Rio Caribé - RR	098 - De Aguiar - RR	124 - Carajás - RR	136 - São José - RR	
078 - Bacia do Rio Caribé - RR	099 - De Aguiar - RR	125 - Carajás - RR	137 - São José - RR	
079 - Bacia do Rio Caribé - RR	100 - De Aguiar - RR	126 - Carajás - RR	138 - São José - RR	
080 - Bacia do Rio Caribé - RR	101 - De Aguiar - RR	127 - Carajás - RR	139 - São José - RR	
081 - Bacia do Rio Caribé - RR	102 - De Aguiar - RR	128 - Carajás - RR	140 - São José - RR	
082 - Bacia do Rio Caribé - RR	103 - De Aguiar - RR	129 - Carajás - RR	141 - São José - RR	
083 - Bacia do Rio Caribé - RR	104 - De Aguiar - RR	130 - Carajás - RR	142 - São José - RR	
084 - Bacia do Rio Caribé - RR	105 - De Aguiar - RR	131 - Carajás - RR	143 - São José - RR	
085 - Bacia do Rio Caribé - RR	106 - De Aguiar - RR	132 - Carajás - RR	144 - São José - RR	
086 - Bacia do Rio Caribé - RR	107 - De Aguiar - RR	133 - Carajás - RR	145 - São José - RR	
087 - Bacia do Rio Caribé - RR	108 - De Aguiar - RR	134 - Carajás - RR	146 - São José - RR	
088 - Bacia do Rio Caribé - RR	109 - De Aguiar - RR	135 - Carajás - RR	147 - São José - RR	
089 - Bacia do Rio Caribé - RR	110 - De Aguiar - RR	136 - Carajás - RR	148 - São José - RR	
090 - Bacia do Rio Caribé - RR	111 - De Aguiar - RR	137 - Carajás - RR	149 - São José - RR	
091 - Bacia do Rio Caribé - RR	112 - De Aguiar - RR	138 - Carajás - RR	150 - São José - RR	
092 - Bacia do Rio Caribé - RR	113 - De Aguiar - RR	139 - Carajás - RR	151 - São José - RR	
093 - Bacia do Rio Caribé - RR	114 - De Aguiar - RR	140 - Carajás - RR	152 - São José - RR	
094 - Bacia do Rio Caribé - RR	115 - De Aguiar - RR	141 - Carajás - RR	153 - São José - RR	
095 - Bacia do Rio Caribé - RR	116 - De Aguiar - RR	142 - Carajás - RR	154 - São José - RR	
096 - Bacia do Rio Caribé - RR	117 - De Aguiar - RR	143 - Carajás - RR	155 - São José - RR	
097 - Bacia do Rio Caribé - RR	118 - De Aguiar - RR	144 - Carajás - RR	156 - São José - RR	
098 - Bacia do Rio Caribé - RR	119 - De Aguiar - RR	145 - Carajás - RR	157 - São José - RR	
099 - Bacia do Rio Caribé - RR	120 - De Aguiar - RR	146 - Carajás - RR	158 - São José - RR	
100 - Bacia do Rio Caribé - RR	121 - De Aguiar - RR	147 - Carajás - RR	159 - São José - RR	
101 - Bacia do Rio Caribé - RR	122 - De Aguiar - RR	148 - Carajás - RR	160 - São José - RR	
102 - Bacia do Rio Caribé - RR	123 - De Aguiar - RR	149 - Carajás - RR	161 - São José - RR	
103 - Bacia do Rio Caribé - RR	124 - De Aguiar - RR	150 - Carajás - RR	162 - São José - RR	
104 - Bacia do Rio Caribé - RR	125 - De Aguiar - RR	151 - Carajás - RR	163 - São José - RR	
105 - Bacia do Rio Caribé - RR	126 - De Aguiar - RR	152 - Carajás - RR	164 - São José - RR	
106 - Bacia do Rio Caribé - RR	127 - De Aguiar - RR	153 - Carajás - RR		
107 - Bacia do Rio Caribé - RR	128 - De Aguiar - RR	154 - Carajás - RR		
108 - Bacia do Rio Caribé - RR	129 - De Aguiar - RR	155 - Carajás - RR		
109 - Bacia do Rio Caribé - RR	130 - De Aguiar - RR	156 - Carajás - RR		
110 - Bacia do Rio Caribé - RR	131 - De Aguiar - RR	157 - Carajás - RR		
111 - Bacia do Rio Caribé - RR	132 - De Aguiar - RR	158 - Carajás - RR		
112 - Bacia do Rio Caribé - RR	133 - De Aguiar - RR	159 - Carajás - RR		
113 - Bacia do Rio Caribé - RR	134 - De Aguiar - RR	160 - Carajás - RR		
114 - Bacia do Rio Caribé - RR	135 - De Aguiar - RR	161 - Carajás - RR		
115 - Bacia do Rio Caribé - RR	136 - De Aguiar - RR	162 - Carajás - RR		
116 - Bacia do Rio Caribé - RR	137 - De Aguiar - RR	163 - Carajás - RR		
117 - Bacia do Rio Caribé - RR	138 - De Aguiar - RR	164 - Carajás - RR		
118 - Bacia do Rio Caribé - RR	139 - De Aguiar - RR			
119 - Bacia do Rio Caribé - RR	140 - De Aguiar - RR			
120 - Bacia do Rio Caribé - RR	141 - De Aguiar - RR			
121 - Bacia do Rio Caribé - RR	142 - De Aguiar - RR			
122 - Bacia do Rio Caribé - RR	143 - De Aguiar - RR			
123 - Bacia do Rio Caribé - RR	144 - De Aguiar - RR			
124 - Bacia do Rio Caribé - RR	145 - De Aguiar - RR			
125 - Bacia do Rio Caribé - RR	146 - De Aguiar - RR			
126 - Bacia do Rio Caribé - RR	147 - De Aguiar - RR			
127 - Bacia do Rio Caribé - RR	148 - De Aguiar - RR			
128 - Bacia do Rio Caribé - RR	149 - De Aguiar - RR			
129 - Bacia do Rio Caribé - RR	150 - De Aguiar - RR			
130 - Bacia do Rio Caribé - RR	151 - De Aguiar - RR			
131 - Bacia do Rio Caribé - RR	152 - De Aguiar - RR			
132 - Bacia do Rio Caribé - RR	153 - De Aguiar - RR			
133 - Bacia do Rio Caribé - RR	154 - De Aguiar - RR			
134 - Bacia do Rio Caribé - RR	155 - De Aguiar - RR			
135 - Bacia do Rio Caribé - RR	156 - De Aguiar - RR			
136 - Bacia do Rio Caribé - RR	157 - De Aguiar - RR			
137 - Bacia do Rio Caribé - RR	158 - De Aguiar - RR			
138 - Bacia do Rio Caribé - RR	159 - De Aguiar - RR			
139 - Bacia do Rio Caribé - RR	160 - De Aguiar - RR			
140 - Bacia do Rio Caribé - RR	161 - De Aguiar - RR			
141 - Bacia do Rio Caribé - RR	162 - De Aguiar - RR			
142 - Bacia do Rio Caribé - RR	163 - De Aguiar - RR			
143 - Bacia do Rio Caribé - RR	164 - De Aguiar - RR			

Fonte: SDT/MDA, 2011.

A intenção dos programas é garantir que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, a sociocultural, a político-institucional e a ambiental.

Entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Até o presente momento foram identificados 165 Territórios Rurais (ver Figura 1), que são vinculados ao MDA por intermédio da SDT. Propostas de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos podem surgir em instâncias locais, devendo ser remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para fins de análise e manifestação, que posteriormente as encaminha à SDT. Também nesse sentido, os projetos de desenvolvimento para os territórios rurais surgem nos fóruns locais, CODETERs, e são apoiados pela SDT, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

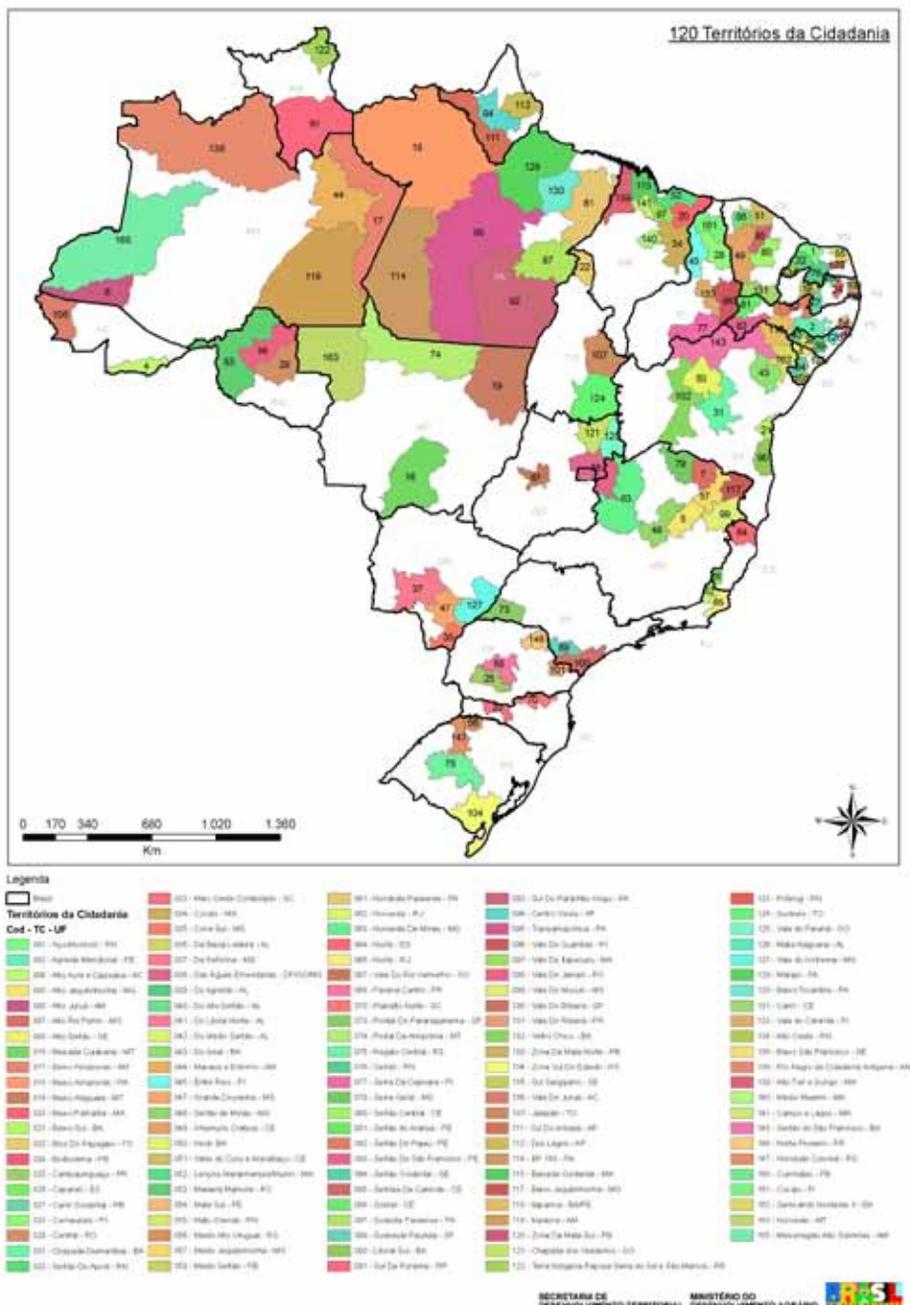
Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surgiu o Programa Territórios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

O Programa Territórios da Cidadania é uma das ações propostas pela Agenda Social do Governo Federal destinadas a reduzir as desigualdades. Seu objetivo é “a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do

planejamento e integração de políticas públicas. Também se propõe incrementar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania. O programa abrangia, até o final de 2008, 60 territórios, mas foi ampliado, em 2009, para 120 TC (ver Figura 2).

Os critérios utilizados na seleção dos TC foram: i) menor IDH; ii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; iv) maior número de beneficiários do PBF; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; vi) maior organização social; vii) pelo menos um território por estado da federação. Como se observa, a estratégia territorial se constitui numa das peças de enfrentamento da pobreza e da miséria rural, ainda que seus resultados quanto a esses objetivos sejam pouco conhecidos.

Figura 2 - Mapa dos Territórios da Cidadania – Brasil – 2011



Fonte: Territórios da Cidadania, 2011.

A política de Desenvolvimento Territorial ganhou um novo impulso no ano de 2010, quando o CONDRAF aprovou a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) que, em linhas gerais, apresenta à sociedade brasileira um conjunto de diretrizes de um novo projeto de desenvolvimento rural para o país, o qual deve estar amparado no princípio inclusivo, ou seja, “de um rural com gente”. Nesse sentido, a PDBR orienta as ações do Estado e busca valorizar seu papel enquanto órgão indutor do desenvolvimento das áreas rurais, tendo a abordagem territorial como enfoque central.

A política de desenvolvimento rural aprovada pelo CONDRAF escreve um novo marco sobre o significado do rural ao abordá-lo a partir de seus três atributos básicos e simultâneos: enquanto espaço de produção, de relação com a natureza e de reprodução de distintos modos de vida. Tendo presente essas premissas, a PDBR busca construir as condições políticas necessárias para realizar uma profunda transição no modelo de desenvolvimento rural do país, consolidando a incorporação às políticas públicas de importantes segmentos sociais historicamente excluídos e, ao mesmo tempo, reordenando e priorizando as ações do Estado brasileiro a partir da perspectiva do desenvolvimento territorial.

Desta forma, ao se tentar construir um “Brasil rural com gente” adotou-se a abordagem territorial como referencial do desenvolvimento que se almeja, o qual coloca novos desafios para a intervenção do Estado, bem como para as organizações sociais. Essa abordagem, que ocupa lugar central na PDBR, rejeita o viés setorial e fragmentado das políticas públicas, enquanto instrumentos indutores do desenvolvimento. Nessa nova abordagem destina-se grande relevância ao processo participativo das organizações da sociedade civil nas diversas etapas da construção das políticas públicas, o que significa estimular constantemente o protagonismo dos atores sociais.

Isto porque o território é visto como um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, compreendendo de forma interligada as áreas rurais e urbanas e sendo caracterizado por um sentimento de pertencimento e de identidade sociocultural, o qual seria compartilhado por uma diversidade de atores sociais que se mobilizariam visando construir um projeto de desenvolvimento sustentável. Nesses territórios se organizam espaços públicos de mediação e concertação das políticas públicas, que obrigatoriamente precisam superar o caráter fragmentado das ações governamentais.

Dessa forma, a PDBR apresenta um projeto para o espaço rural brasileiro assentado em uma concepção contemporânea e na abordagem territorial do desenvolvimento, referenciais que valorizam os espaços rurais e reconhecem a necessidade de se integrar o desenvolvimento rural às estratégias de desenvolvimento para o conjunto do país.

A ideia de uma “plataforma territorial” como âncora e estratégia de uma política pública, ganhou eco não somente na perspectiva do PDBR, como também em discursos recentes por ocasião das comemorações de um ano de atividade da PBSM, o que nos leva a examinar um pouco mais essa política social.

## 2. O Plano Brasil Sem Miséria Rural do MDA: caracterização dos objetivos e proposta de execução

O PBSM, lançado pelo Governo Dilma Rousseff em 2011, identificou uma população extremamente pobre no país de cerca de 16,2 milhões de pessoas, definida por uma linha de extrema pobreza de R\$ 70,00 *per capita*, considerando o rendimento nominal mensal domiciliar<sup>50</sup>. Deste total, 59% estão localizadas no Nordeste (9,6 milhões), 17% no Norte e no Sudeste (com cerca de 2,7 milhões de pessoas cada), 4% no Sul (715,9 mil) e 3% no Centro-Oeste (557,4 mil) (MDS, 2011b). Em relação à população rural, o PBSM calcula a existência de 7,6 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza, o que corresponde a 47% do total.

Em termos regionais, 67% das pessoas extremamente pobres no meio rural estão no Nordeste e 20% no Norte, de modo que as duas regiões totalizam 87% desta população rural existente no país, o que indica uma grande concentração da extrema pobreza rural nessas regiões, superior a do total da população em extrema pobreza (76%). Em relação ao Sul e ao Centro-Oeste, sua participação na população rural do país de, respectivamente, 4% e 2%, não destoa de sua participação na população total. Já no Sudeste, o contraste é grande, pois sua participação na população rural é de 8%, um pouco menos da metade da participação regional no total da população de pessoas extremamente pobres no país, indicando que, nas estatísticas do PBSM, a miséria existente no Sudeste está localizada principalmente na área urbana (detém 25% da população urbana extremamente pobre do Brasil).

As informações existentes nas Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAPs) indicam que para os agricultores familiares com renda familiar média *per capita* inferior a R\$ 70,00: (i) 22% dispõem de estabelecimentos com área média inferior a 5 ha; (ii) 41% não têm terra própria (são parceiros, arrendatários e comodatários); (iii) os titulares dos estabelecimentos têm idade entre 30 e 50 anos; (iv) 48% sequer têm o ensino fundamental incompleto; e (v) 66% recebem Bolsa Família. Com base nos dados da PNAD de 2009, do IBGE, é estimado que do total de pessoas extremamente pobres no meio rural brasileiro, 77% são negros/pardos, 21% brancos e 2% indígenas. Ademais, nas famílias de agricultores familiares deste grupo populacional, 52% das pessoas são

50 “Deste modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre” (MDS, 2011a: 1). Note-se que renda domiciliar e renda familiar são conceitos equivalentes.

homens e 48% são mulheres, sendo que da renda obtida pelas mulheres apenas 5% é renda agrícola, enquanto 85% da renda dos homens têm esta origem (MDA, 2011).

O objetivo geral do PBSM é “promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza” (MDS, 2011b). O programa visa atingir seu objetivo geral de superação da miséria no país, através da consecução de três objetivos específicos: (1) a elevação da renda *per capita*; (2) a ampliação do acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem-estar social; e (3) a intensificação do acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural. A operacionalização do plano está organizada em torno desses três objetivos específicos, que são considerados os eixos de atuação do PBSM.

Em relação ao meio rural, o PBSM define o que chama de Brasil Sem Miséria no Campo ou Rural (BSMR), estruturado de acordo com os três eixos de atuação acima mencionados, mas com destaque particular às ações de inclusão produtiva, tendo como prioridade o aumento da produção dos agricultores familiares que se enquadram nos grupos de extrema pobreza existentes no campo<sup>51</sup>.

No eixo de garantia de renda, são destacados dois instrumentos principais: (1) a Busca Ativa, que contém um conjunto de diversas ações para incluir no Cadastro Único as famílias que estão fora das redes de proteção e de promoção social; e (2) o PBF, que será ampliado para aumentar o número de beneficiários (mais 800 mil famílias) e para elevar o limite dos benefícios de três para cinco filhos, buscando incluir no programa 1,3 milhão de crianças e de adolescentes até 15 anos<sup>52</sup>. O plano BSMR cria uma transferência adicional de recursos financeiros para famílias em extrema pobreza que façam parte do PBF, que é denominada Bolsa Verde. Trata-se de um pagamento trimestral de R\$ 300,00 destinado à conservação de ativos ambientais, acessível apenas a famílias em situação de pobreza extrema que vivam ou trabalhem em (i) florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável federais e (ii) projetos de assentamento ambientalmente diferenciados. Representa, portanto, aparentemente, uma tentativa de associar os objetivos tradicionais do Bolsa Família com um estímulo à conservação do meio ambiente por parte de famílias em extrema pobreza

**51** Embora bem mais timidamente, o BSMR também faz menção aos assalariados rurais, que, em muitas regiões, representam parcelas não desprezíveis dos grupamentos extremamente pobres no meio rural (especialmente entre os trabalhadores temporários). A timidez do tratamento proposto transparece nos dois tipos de ação sugeridos: (1) “fomentar acordos tripartites (Estado, trabalhadores rurais e empregadores) nas cadeias produtivas que empregam mais mão de obra no meio rural, garantindo a melhoria das condições de trabalho, o estímulo à formalização, ampliação da qualificação profissional e dos níveis de escolaridade” e (2) “fiscalização das condições de trabalho” (MDS, 2011b).

**52** Os dados do MDS indicam que as crianças de até 14 anos representam 41% das pessoas em extrema pobreza no meio rural brasileiro (MDS, 2011a).

localizadas em situações estratégicas da perspectiva da preservação ambiental. Por fim, há, por parte do BSMR, expectativa de que em vários estados do país, os governos estaduais e as prefeituras, em parceria com o governo federal, estabeleçam políticas complementares de renda a serem repassadas a estas populações.

No eixo de ampliação do acesso a serviços públicos, o objetivo é viabilizar o aumento da oferta desses serviços nas áreas prioritárias de pobreza no Brasil. Essas ações incluem serviços, como assistência social, educação, habitação, luz, documentação, segurança alimentar, saúde, entre outros.

No eixo inclusão produtiva rural, o objetivo central é o aumento da produção dos agricultores familiares, por meio, principalmente, dos seguintes instrumentos: orientação e assistência técnica; e oferta de fomento, de sementes e de água e luz para todos. A assistência técnica é um dos pilares do plano, que pretende contratar equipes profissionais de extensionistas nas regiões de incidência do mesmo, com o objetivo de oferecer – o que é uma das marcas distintivas do BSMR – assistência técnica direta, continuada e individualizada às famílias de agricultores familiares participantes. A intenção é que cada grupo de mil famílias tenha a assistência de um técnico de nível superior e de dez técnicos de nível médio, que colaborarão no sentido de disponibilizar tecnologias apropriadas para cada família, num esforço de parceria com universidades e com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (MDS, 2011b).

Em relação ao fomento, o plano BSMR estabelece que cada família receberá um montante de R\$ 2.400,00, a fundo perdido, que será liberado em parcelas durante dois anos, com o objetivo de compra de insumos e será de equipamentos pelos agricultores familiares. A estimativa do plano é que 250 mil famílias sejam atendidas até o fim do Governo Dilma (2014). Além do fomento, o BSMR também distribuirá sementes de qualidade produzidas pela Embrapa. Quanto ao instrumento de água para todos, o plano anuncia o acesso de 750 mil famílias rurais ao consumo humano, por meio da construção de cisternas e de sistemas simplificados coletivos, e o acesso de 600 mil famílias rurais à água como meio de produção. Menciona também o acesso à irrigação para pequenas propriedades. E, com o Programa Luz para Todos, estima o fornecimento de eletricidade para 257 mil famílias extremamente pobres.

O plano BSMR faz menção ao apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar que espera serem produzidos em resposta aos estímulos do plano. Tal apoio incluirá o acesso tanto aos mercados privados (supermercados, empresas e restaurantes), como aos públicos ou institucionais. Em relação a estes últimos, que representam o mais forte apoio delineado pelo plano, o BSMR anuncia a ampliação, até 2014, do alcance do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares e de 66 mil famílias extremamente pobres para 225

mil<sup>53</sup>. Ademais, o plano pretende ampliar as compras feitas de agricultores familiares por parte de instituições públicas e filantrópicas, como hospitais federais, presídios, universidades e creches.

Com a entrevista com o coordenador do PBSM-Rural na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) e com o acesso a instrumentos oficiais de esclarecimento (MDA, 2011a e 2011b) do BSMR, ficou claro que o desenho básico do programa abrange inicialmente populações extremamente pobres que tenham algum tipo de acesso à terra e um mínimo de capacidade de resposta através da produção, de modo que os instrumentos de inclusão produtiva desenhados pelo plano/programa, devidamente acompanhados por equipes de ATER, possam fomentar elevações das produções agrícolas dos beneficiários. Assim sendo, o BSMR define dois critérios para a seleção dos agricultores familiares que vão participar do início de suas ações (MDA, 2011a):

(1) Critérios operacionais para a seleção dos agricultores familiares:

- agricultores “dapianos” com renda menor do que R\$ 70,00, pois já estão identificados pelo MDA (por meio da DAP) e habilitados a receber serviços de ATER; e
- famílias que já recebem Bolsa Família, pois isto viabiliza a transferência do fomento via cartão.

(2) Critérios de prioridade:

- famílias que já possuem água para produção, de acordo com dados do MDS;
- famílias que não estejam inadimplentes com o crédito do PRONAF ou que não tenham acessado o crédito rural;
- famílias com renda mensal *per capita* menor do que R\$ 70,00 também no Cad-Único;
- famílias que já participaram do PAA e do programa de Garantia-Safra; e
- famílias com maior número de integrantes.

Guardados estes critérios, o público inicial do BSMR é composto por agricultores familiares – com condições mínimas de acesso à terra; por povos e comunidades tra-

**53** Segundo entrevista realizada no MDA com o coordenador do plano BSMR na SAF, é esperado que os recursos do PAA atinjam cerca de R\$ 2 bilhões até 2014, grande parte do aumento a ser vinculado ao PBSM. Da mesma forma, há expectativa de que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) privilegie municípios que estejam participando do BSMR. Segundo o entrevistado, estes são exemplos de como o PBSM poderá alavancar programas importantes já existentes no Governo Federal, favorecendo também um público que não participa do plano.

dicionais – com condições mínimas de acesso à terra coletiva; e por assentados de reforma agrária. Para cada um destes grupos, o plano sugere “rotas de inclusão produtiva” específicas. No caso dos agricultores familiares, por meio da produção familiar, com “estruturação produtiva (fomento e acompanhamento técnico) para garantir segurança alimentar e geração de excedentes comercializáveis”. Em relação aos povos e comunidades tradicionais, “pela produção familiar adequada às características da produção coletiva (fomento e assistência técnica) ou Bolsa Verde”. E quanto aos assentados de reforma agrária, via produção resultante do “aprofundamento da execução dos instrumentos que compõem essa política – acesso acelerado aos recursos previstos para instalação e desenvolvimento produtivo, mais assistência técnica”.

Em 2011, o público potencial do BSMR era estimado em 25 mil famílias de agricultores familiares, 5 mil famílias de quilombolas, 11 mil famílias localizadas em assentamentos ambientalmente diferenciados e 6 mil famílias de assentados da reforma agrária, totalizando cerca de 47 mil famílias (MDA, 2011a).

Como vimos, o eixo fundamental em torno do qual está estruturado o plano BSMR é o da inclusão produtiva rural. Para a implementação das ações deste eixo, são definidas as seguintes estratégias (MDA, *Brasil Sem Miséria Rural*, 2011):

- (1) Garantia do acesso de cada família a políticas públicas de cidadania e de inclusão produtiva, por meio da articulação e da adequação de instrumentos já existentes e da criação de novos instrumentos específicos. A hipótese fundamental na qual se baseia esta estratégia – e o próprio eixo da inclusão produtiva como um todo – é que “a produção da agricultura familiar é imprescindível para a superação da pobreza no campo”;
- (2) Atuação direta junto às famílias, o que é uma característica distintiva do plano BSMR em relação às demais políticas públicas rurais, como já foi mencionado. Segundo o plano, isto é indispensável porque as famílias extremamente pobres têm vulnerabilidades específicas que as impedem de participar da maioria das políticas públicas existentes e porque, para essas famílias, o acesso a políticas, mesmo quando ocorreu, não foi suficiente para retirá-las da extrema pobreza. Neste sentido, a execução dos instrumentos de inclusão produtiva do plano exige um acompanhamento técnico das famílias que seja individualizado e continuado;
- (3) Redução das desigualdades de gênero, raça, etnia e geração;
- (4) Territorialização das ações, o que é uma aceitação explícita da experiência do PTC como política de superação da pobreza no meio rural e sua incorporação

às estratégias de inclusão produtiva do BSMR. Ademais, há um reconhecimento aparente de que a política territorial não se reduz ao BSMR e que a articulação com outras ações e políticas territoriais pode somar e ser importante para a consecução dos objetivos do plano. Neste sentido, como observou o coordenador do plano na SAF, o território é a unidade de convergência do conjunto de políticas existentes;

- (5) Construção de um sistema de gestão e de acompanhamento específico do plano BSMR, em função de sua opção “metodológica” fundamental de mudar o foco tradicional de monitoramento das políticas rurais, centrando-o na família como unidade de acompanhamento e de avaliação das ações. A partir desta opção, a pretensão é monitorar e avaliar os resultados do plano para cada família beneficiada e, ademais, sistematizar as demandas por políticas públicas e os efeitos das ações sobre a redução das desigualdades de gênero, raça, geração e etnia, de uma ótica que tem como ponto de partida as diferentes unidades familiares beneficiadas e a agregação das informações compiladas para o conjunto de famílias selecionadas.

Ademais das estratégias de inclusão produtiva rural, são mencionadas, nos instrumentos de divulgação do BSMR que estamos utilizando, duas “estratégias ampliadas” do plano, uma relacionada com o MDA/INCRA e outra com políticas relacionadas no PBSM. Na estratégia ampliada do MDA/INCRA figuram: fornecimento de serviços de documentação associados ao PNDTR (Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural); ações prioritárias de apoio à comercialização, que incluem PAA, PNAE, supermercados (ABRAS) e as Bases de Serviço; política de garantia de safra (no semiárido nordestino); ações fundiárias (de ampliação e de regularização); e investimentos coletivos nos territórios (PAC-2 e PROINF)<sup>54</sup>. Na estratégia ampliada por meio da consideração de outras políticas do PBSM aparecem como de atendimento prioritário: fornecimento de água para consumo e para produção; energia elétrica; PBF; aposentadoria rural; benefício de prestação continuada; e ações de saúde e de educação (MDA, 2011a).

Os instrumentos específicos utilizados pelo eixo de inclusão produtiva do plano são os seguintes (MDA, 2011b):

**54** Note-se que as ações fundiárias são um dos instrumentos mencionados de forma extremamente tímida pelo BSMR (reproduzindo aquilo que se constatou para os PTDRSs, conforme Grisa, 2012), o que é surpreendente e tem sido muito criticado, pois, no caso dos agricultores familiares, 41% do total classificado pelo BSMR como extremamente pobre não possuem terras próprias, sendo parceiros, arrendatários e comodatários, como indicado neste capítulo.

- (1) Assistência técnica para a estruturação produtiva e social, a qual desempenha um papel decisivo na execução, no monitoramento e na avaliação das ações e instrumentos do BSMR. Não é exagero dizer que se o componente de assistência técnica não for adequadamente estruturado na operacionalização do plano poderá tornar-se o “calcanhar de aquiles” do BSMR<sup>55</sup>. Na perspectiva do programa, as equipes de ATER, que serão contratadas por meio de chamadas públicas com preços pré-definidos, deverão privilegiar a inclusão de técnicos que residam nos locais escolhidos, valorizando a presença de mulheres. Além de participarem decisivamente na identificação das famílias a serem incluídas e de as assessorarem no acesso às políticas públicas de cidadania, os técnicos acompanharão as unidades produtivas familiares, coordenando (i) a realização de um diagnóstico participativo de cada unidade e, com base neste diagnóstico, (ii) a elaboração de um projeto de estruturação produtiva e social para a unidade familiar. A partir daí, (iii) os técnicos orientarão e acompanharão as famílias na implantação do projeto produtivo. A importância atribuída ao papel a ser desempenhado pela assistência técnica, junto às unidades familiares atendidas, pode ser exemplificada através do seguinte modelo de sequência de atividades previstas nas chamadas públicas para os contratos de ATER:

1ª Visita - Diagnóstico da unidade familiar: cadastro da família; mapa de carências sociais; diagnóstico produtivo e fundiário. Linha de base: indicadores de qualidade de vida e de renda. Atividade Coletiva - Reunião com grupos de 20 famílias para apresentação das ações do BSMR, especialmente de fomento e de comercialização, e para orientação sobre acesso a políticas e documentos.

2ª Visita - Discussão com a família e elaboração do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar, para uso dos recursos do fomento.

3ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atividade Coletiva - Curso para orientação sobre o uso de tecnologias adequadas à realidade da família e do território à qual pertence.

4ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda.

---

**55** Por outro lado, este desafio pode representar uma oportunidade e uma urgência para que o MDA retome a discussão sobre a reformulação institucional, operacional e de conteúdo dos serviços de ATER para o meio rural, levando especialmente em conta a enorme heterogeneidade do público que o Ministério pretende apoiar.

5ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atividade Coletiva - Reunião com grupos de famílias para tratar dos temas: organização social, associativismo e sindicalismo, cooperativas e organização coletiva da produção.

6ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda.

7ª Visita - Acompanhamento do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar. Atividade Coletiva - Avaliação dos resultados obtidos pelos agricultores. Atualização do diagnóstico e monitoramento dos indicadores de qualidade de vida e de renda.

Duas observações merecem destaque acerca de passos específicos previstos neste modelo de sequência de atividades: (1) a adesão da família ao programa de fomento do BSMR (que será apresentado abaixo) vai ser consagrada através da assinatura do responsável da unidade familiar a um termo de adesão (um “contrato”), por meio do qual a família se compromete com a realização das atividades previstas no projeto de estruturação produtiva elaborado para a unidade familiar; e (2) após a elaboração do projeto de estruturação produtiva, as visitas dos técnicos às unidades familiares resultarão na elaboração de laudos de acompanhamento do projeto que serão postados pelos técnicos no sistema e que indicarão o engajamento das famílias no desenvolvimento do projeto, o uso dos recursos do fomento desembolsados, e a conveniência e possibilidade de as famílias receberem as parcelas seguintes do fomento.

- (2) Distribuição de sementes de milho (10 kg) e de feijão (5 kg) e de um kit de sementes de hortaliças, tendo em vista a melhoria da produção e das condições de alimentação das famílias. Esta distribuição de sementes não está vinculada à existência do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar acima referido: busca ter um efeito principal de legitimação do programa. O BSMR estabelece que as sementes serão entregues em um determinado município do território. Seu transporte para outros municípios e para sua distribuição entre as famílias ficará a cargo da delegacia do MDA em parceria com a empresa ou agência de ATER contratada e com outros atores interessados, como as prefeituras.
- (3) Programa de fomento às atividades produtivas. Consiste num recurso financeiro não reembolsável, no valor de até R\$ 2.400,00, transferido em três parcelas diretamente para a família assistida, num período de até dois anos. Esclarecimentos importantes acerca deste instrumento: (a) o dinheiro é destinado

à implantação do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar; (b) o pagamento das parcelas será feito pela Caixa Econômica Federal por meio do cartão do PBF ou do Cartão Cidadão; (c) o fomento não é um programa de transferência de renda, de modo que os recursos recebidos devem ser utilizados na implantação do projeto de estruturação produtiva da unidade familiar; e (d) os recursos cedidos pelo programa de fomento não se confundem com os transferidos pelo PBF, de modo que o fomento não entra no cálculo da renda de acesso ao Bolsa Família e as famílias que já obtinham Bolsa Família antes do fomento continuarão recebendo.

- (4) Sistema de gestão e de monitoramento do plano BSMR. Uma mudança fundamental introduzida pelo BSMR em relação a outros programas/planos governamentais, como já sublinhamos, é que seu acompanhamento será realizado por família atendida e não por ações realizadas, o que significa que o andamento do plano, a sistematização das demandas por políticas públicas, e os resultados alcançados serão observados para cada família atendida (o que permitirá verificar a ocorrência ou não da redução das desigualdades de gênero e de geração por família participante). Tendo em vista a adequação a esta postura metodológica, o sistema de gestão e de monitoramento do BSMR apresenta as seguintes características: (i) todas as atividades de acompanhamento técnico das famílias pelas equipes de ATER devem ser registradas no sistema informatizado; (ii) o monitoramento dos indicadores de evolução da renda e da qualidade de vida das famílias será viabilizado através da consideração do diagnóstico das unidades familiares, dos projetos de estruturação produtiva elaborados para essas unidades e pelos laudos de acompanhamento dos projetos, todos produzidos por iniciativas das equipes de ATER em diferentes momentos do modelo de sequência de visitas que caracteriza as relações dessas equipes com as famílias assistidas na operacionalização do BSMR; e (iii) o preenchimento do sistema informatizado pelos técnicos de ATER e pelo responsável pela unidade familiar (registro eletrônico do projeto produtivo) é indispensável para a liberação das parcelas do fomento.

### **3. Problematizando o exercício das políticas e suas possíveis interfaces: inquietações e considerações a respeito dos programas sociais e da política territorial**

Algumas entrevistas realizadas no MDA sugeriram que durante o Governo Lula esse Ministério desenvolveu um conjunto de ações estratégicas que, numa ótica próxima à perspectiva do que atualmente é caracterizado como inclusão produtiva, poderia ser agrupado em dois eixos estratégicos principais: a política agrícola para

a agricultura familiar e a política agrária. Parece razoável observar que, apesar das insuficiências existentes para o semiárido nordestino e para a Amazônia, os avanços na política agrícola foram muito mais significativos do que os ocorridos na política agrária, onde as tentativas de mudança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da própria estrutura institucional do ministério foram, de modo geral, relativamente frustradas. À política agrícola para a agricultura familiar, implementada pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), foi acrescida uma política de desenvolvimento territorial – concebida e operacionalizada, como já antecipamos, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, através do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e implementada por meio da criação de territórios rurais de identidade em todas as regiões do país e de uma institucionalidade complexa para esses territórios – com o objetivo de gerir socialmente a política territorial, articular atores sociais e políticas públicas e promover a governança territorial<sup>56</sup>.

Como esperamos ter ficado claro em tópico anterior, a política territorial foi engrossada pelo surgimento do Programa Territórios de Cidadania, em 2008, ligado à Casa Civil da Presidência da República, visando à “superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Suas ideias-força principais são o conceito de território e a abordagem do desenvolvimento territorial sustentável, além da proposta de articulação de todas as políticas do Governo Federal destinadas aos territórios (envolvendo 22 ministérios na época). Segundo a *Mensagem ao Congresso Nacional 2009*, este programa era considerado “a principal estratégia do Governo para redução das desigualdades no meio rural, por meio de integração de políticas públicas”.

A base conceitual dos territórios de cidadania foi dada pelos territórios rurais de identidade, de modo que na grande maioria dos casos os territórios de cidadania são territórios rurais de identidade com índices de desigualdade econômica e social mais significativos: foram criados até hoje 165 territórios rurais de identidade e 120 territórios de cidadania em todo o país. No entanto, como disse um dos entrevistados, apesar do PTC ter sido uma afirmação do rural e da abordagem territorial na agenda do Governo Federal, extrapolava a institucionalidade e a política de desenvolvimento ter-

**56** Note-se que a política territorial rural, não obstante o predomínio dos projetos produtivos para a agricultura familiar, representa uma inovação institucional importante no sentido de incorporar as demandas dos diferentes povos e populações tradicionais existentes no meio rural na política pública do Governo Federal. Como disse um dos entrevistados, o fundamental da abordagem territorial foi a tentativa de consolidar a democracia, construir uma nova cultura política no meio rural e aumentar a autonomia de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e populações tradicionais. Para uma análise das características, componentes, potencialidades e obstáculos da política de desenvolvimento territorial rural implantada no Governo Lula, por meio da SDT/MDA, veja-se Leite e Delgado (2011).

ritorial rural implementada pelo MDA<sup>57</sup>, na medida em que a articulação de diferentes políticas e ministérios era um dos seus desafios fundamentais, o que representou um foco de tensão quase inevitável na implementação dos dois programas, tanto no âmbito da administração federal centralizada como no dos territórios. Tensão amplificada pela inexistência de uma estratégia de atuação do PTC (observação de outro entrevistado), que contemplasse inclusive funções mais definidas para a institucionalidade territorial na operacionalização do programa.

Com o início do Governo Dilma e o lançamento do PBSM houve alguma dúvida quanto à continuidade do PTC e mesmo em relação à adoção da abordagem territorial nas políticas públicas. Na opinião de um dos entrevistados, a Casa Civil tinha críticas ao funcionamento do PTC, bem como o envolvimento do MDS no programa foi muito menor do que tinha sido esperado, reduzindo seu impacto e visibilidade. Ademais, dadas as dificuldades conjunturais enfrentadas para a elaboração do BSM – por exemplo, a definição da linha de pobreza a ser adotada, as alterações no Bolsa Família a serem propostas, o tratamento do meio urbano, especialmente diante da relativa ausência do Ministério do Trabalho nas discussões – teria sido politicamente conveniente retirar o PTC do discurso do governo, embora ele tenha permanecido na agenda governamental. Por outro lado, para alguns dos entrevistados, o MDA não quis ou não teve condições de assumir uma postura mais firme na defesa da abordagem territorial e da inclusão dos territórios de cidadania na concepção estrutural do PBSM<sup>58</sup>, de modo que, aparentemente, a expectativa do MDA era maior do que o que acabou sendo incluído no PBSM (por razões orçamentárias e por divergências de concepção).

Esta situação observada no início do Governo Dilma não significou, de acordo com a entrevista mencionada, que o rural havia perdido relevância na agenda do governo ou que o mesmo acontecera com a abordagem territorial<sup>59</sup>. Tanto que o MDA passou a ser responsável pela implementação do plano BSMR, incorporando-o inclusive à sua

**57** Que na opinião deste entrevistado representava uma “institucionalidade sem instrumentos de política”.

**58** Não obstante as similaridades entre eles, como exemplificam os três eixos básicos do BSMR que, no fundo, são os mesmos do PTC. Há, no entanto, uma aparente divergência metodológica importante entre ambos: no PTC o foco de gestão está centrado na articulação de políticas e de ações públicas, enquanto no BSM (e no BSMR) o foco de gestão está centralizado no acompanhamento das famílias atendidas.

**59** Como observou um dos entrevistados, há, como é relativo consenso, um subdimensionamento do rural no Governo Federal e na sociedade brasileira, o que se reflete na própria comunicação governamental. Entretanto, as ações governamentais voltadas para o rural são muito concretas, ocorrem em geral em pequenos municípios, podem ser expressas em número de famílias beneficiadas, e são mais facilmente passíveis de avaliação, ao contrário das ações voltadas para o meio urbano, que atingem cidades maiores e metrópoles e são mais fluidas. Daí que o espaço do rural na agenda é politicamente importante e muito dificilmente pode ser reduzido, tanto na perspectiva do Governo Federal como dos governos estaduais.

política territorial, e o PTC foi reativado por meio de medidas recentes (novembro de 2011) do Governo Federal, que o mantém localizado na Casa Civil com um total agora de 24 ministérios e secretarias da Presidência da República participantes do Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do programa (com a inclusão da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República)<sup>60</sup>.

Na opinião dos entrevistados, a incorporação do PBSM no MDA, através do PBSM-Rural, não ocorreu para substituir as políticas tradicionalmente formuladas e implementadas pelo Ministério, tais como as políticas agrícolas e agrárias e as políticas de desenvolvimento territorial, nem representa um risco do BSMR tornar-se o organizador de todas as políticas executadas pelo MDA. Não obstante, veio acompanhada por algumas adaptações na estrutura institucional do Ministério, tais como a criação da Coordenação Geral do Programa Brasil Sem Miséria Rural no MDA, localizada no Gabinete do Ministro e ocupada pelo Secretário Executivo Adjunto, da Coordenação do Programa BSMR na SAF e do Departamento de Inclusão Produtiva na SDT.

As expectativas e as tensões que surgem em torno da relação entre a política territorial e a implementação do BSMR levantam questões importantes para a pesquisa e que podem ser sumarizadas, tentativamente, da seguinte maneira: quais são as potencialidades e os ganhos, por um lado, e as dificuldades e os obstáculos, por outro, que a abordagem territorial pode trazer para a implementação dos objetivos e metas do plano no meio rural? Quais são as possibilidades e as oportunidades que se abrem com o plano BSMR para que a abordagem territorial e as políticas do MDA avancem qualitativamente, consolidem-se e ganhem espaço na agenda de políticas públicas do Governo Federal?

Entrevistas realizadas na SDT sugerem que a atualização da política da Secretaria provocada pela incorporação do plano BSMR se expressa principalmente por meio:

- de um foco mais explícito na erradicação da pobreza extrema no meio rural;
- de um foco na família, de uma abordagem “casa a casa, família a família”, reduzindo a importância da mediação das organizações sociais e aumentando significativamente a relevância do acompanhamento técnico das famílias individuais por intermédio de equipes de ATER, como “porta de chegada às famílias”;
- da criação do Departamento de Inclusão Produtiva na SDT;

60 Cf. Decreto nº 7.634, de 05.12.2011, e Portaria nº 1.615, da Casa Civil, de 29.11.2011.

- de um provável reflexo sobre os colegiados territoriais (e suas câmaras técnicas), ainda não muito claro, além do que se pode esperar em termos das tradicionais ações de capacitação de seus membros na concepção e na operacionalização do plano.

Uma pergunta inquietante nesta direção é a seguinte: quais são o lugar e o papel dos colegiados territoriais na abordagem atual do BSMR? E a resposta aparente é que talvez sejam muito reduzidos ou inexistentes, neste sentido aproximando-se da experiência anterior do PTC, no qual a participação dos colegiados territoriais nas decisões do programa foi praticamente nula. No caso do BSMR, os instrumentos do plano também não passam pelos colegiados. Além de que os municípios e as prefeituras parecem ganhar relevo em alguns aspectos da operacionalização do mesmo (identificação dos beneficiários, distribuição de sementes etc).

Isso, obviamente, não anula a importância dos colegiados territoriais na política de desenvolvimento territorial da SDT, que vai além do BSMR, como é reafirmado por todos, mas pode, sem dúvida, aumentar as tensões existentes na relação entre MDA e colegiados territoriais. Na visão de alguns entrevistados, as expectativas são de que os colegiados possam vir a ser instrumentos de controle social do monitoramento do BSMR, especialmente por meio de câmaras técnicas criadas para tal. De qualquer forma, como disse um entrevistado, isto é uma expectativa: na prática, é provável que o papel de controle social dos colegiados seja muito limitado, podendo realizar-se “mais no nível do estímulo do que da norma”.

Na visão do diretor do Departamento de Inclusão Produtiva da SDT, as possibilidades de sucesso da abordagem da inclusão produtiva para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e populações tradicionais dependem de requisitos de políticas públicas essenciais: atualização das políticas agrícolas e agrárias do MDA para o semiárido e para a Amazônia, acesso a serviços de infraestrutura (como energia, água e estradas) e acesso a serviços públicos no meio rural (saúde, educação, saneamento, documentação etc.), o que significa, de alguma maneira, a combinação das chamadas ações de inclusão econômica e social (ver análise dos PTDRS no próximo capítulo). Em termos da instrumentalização da inclusão produtiva na estratégia da SDT, destaca a constituição do departamento com um olhar complementar ao da SAF, em relação às políticas agrícolas, e sublinhando os seguintes instrumentos:

- os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- a construção de um mapa de oportunidades para os territórios, que expresse a visão do território sobre suas potencialidades e limitações do ponto de vista da dinâmica produtiva;

- a atualização do papel do cooperativismo e da economia solidária para o público prioritário do MDA, tendo em vista a formulação de uma política de cooperativismo, em especial para a agricultura familiar, com ênfase nas questões de microfinanças (cooperativas de crédito) e no diálogo das redes existentes no Sul do país com as do Nordeste, e na consolidação de cooperativas de organização da produção, de comercialização e de prestação de serviços;
- a constituição de redes sociais no território e o assessoramento a seus processos de organização e de gestão;
- o apoio a programas estratégicos para o público do MDA, tais como o PAA e o PNAE;
- o apoio à organização de feiras agroecológicas;
- a construção de planos de negócios e de planos de cadeias produtivas nos territórios;
- o estabelecimento de parcerias (por exemplo, com o SEBRAE) para o acompanhamento dos projetos estratégicos do PRONAF e do PROINF nos territórios.

O departamento também pretende empreender um olhar complementar sobre a política agrária do MDA, principalmente por meio da coordenação do Projeto Dom Helder Câmara, financiado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), e atuando na região semiárida dos seguintes estados do Nordeste: Bahia, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba, Piauí e Ceará. Neste projeto, o tema "inclusão produtiva e desenvolvimento territorial" pretende ser tratado em diálogo e parcerias com os governos estaduais e as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs).

Algumas indicações preliminares sobre ações realizadas em 2011 no início da implementação do plano BSMR informam que (MDA, 2011a):

- (1) Foram selecionados 13 territórios de cidadania (cf. Quadro 1), localizados no Nordeste e no norte de Minas Gerais (semiárido) para a realização de chamadas públicas de ATER para a agricultura familiar. Os territórios selecionados são apresentados no quadro abaixo, onde se distinguem duas etapas nas chamadas públicas, sendo que as contratações de equipes técnicas já foram realizadas para os três primeiros territórios listados: Irecê (BA), Velho Chico (BA) e Serra Geral (MG). As informações disponíveis são de que: (i) a primeira chamada de ATER contratou 131 técnicos (dos quais a metade são mulheres), já capacitados pelo MDA e o MDS, para o atendimento e o início

da sequência de visitas das 10 mil famílias identificadas nos três TCs indicados; (ii) as sementes de feijão, milho e hortaliças produzidas pela Embrapa já começaram a ser distribuídas entre esses agricultores; (iii) os diagnósticos das unidades familiares já estão sendo realizados, buscando identificar suas prioridades em termos de demandas por políticas públicas; e (iv) estavam previstas para dezembro de 2011 as contratações de mais 80 técnicos (por meio de chamadas públicas) para o acompanhamento de cerca de 5,5 mil famílias de comunidades quilombolas localizadas em Minas Gerais, Espírito Santo, Pará, Pernambuco, Bahia e Maranhão.

- (2) Informações suplementares sugerem que: (i) em relação à segunda chamada de ATER, já foram capacitados 204 técnicos para o acompanhamento das cerca de 15 mil famílias beneficiárias nos 10 territórios de cidadania adicionais arrolados no quadro abaixo; (ii) em torno de 9 mil assentados que vivem em assentamentos ambientalmente diferenciados na Amazônia Legal começaram a receber em 2011 o Bolsa Verde (R\$ 2.400,00 em parcelas trimestrais de R\$ 300,00 durante 2 anos); e (iii) mais 6 mil assentados da reforma agrária, de assentamentos recentes no Norte e Nordeste, seriam incorporados ao BSMR, ainda em 2011.

**Quadro 1 - Chamadas Públicas de ATER para Agricultura Familiar 2011**

Território de Cidadania	UF	Nº de Municípios	Nº de Famílias Beneficiadas
<b>1ª Etapa</b>			
Irecê	BA	19	4.480
Velho Chico	BA	15	3.920
Serra Geral	MG	13	1.600
Subtotal 1ª Etapa	2	47	10.000
<b>2ª Etapa</b>			
Sertão do Araripe	PE	10	2.160
Baixo Parnaíba	MA	11	2.080
Cocais	MA	12	1.840
Vale do Guaribas	PI	22	1.840
Cariri	CE	20	1.680
Inhamuns Crateús	CE	16	1.520
Borborema	PB	12	1.200
Agreste	AL	11	1.120
Alto Oeste	RN	11	880
Alto Sertão	SE	6	720
Subtotal 2ª Etapa	8	131	15.040
<b>Total 2011</b>	<b>10</b>	<b>178</b>	<b>25.040</b>

Fonte: MDA, *Brasil Sem Miséria Rural*, 2011.

Está em aberto, no entanto, uma melhor articulação entre as os programas territoriais e a política social do plano BSMR. Como vimos, a entrada em cena do PBSM tensionou particularmente a execução dos programas territoriais, rebatendo em arranjos institucionais e redefinição de estratégias por parte dos setores comprometidos com a abordagem territorial. Algumas dessas iniciativas estavam em gestação no período anterior, mas parecem ter sido aceleradas diante da nova política social. Dessa forma, e muito resumidamente, pareceu-nos que ao longo de 2011 houve um esforço de pensar a inclusão e/ou articulação do público-alvo do PBSM nas atividades-fim da política territorial, mesmo sabendo que estas últimas não se esgotam ou se restringem às populações pobres.

Como nos foi relatado em entrevista, os espaços institucionais de articulação construídos pelas políticas territoriais apresentam-se como *loci* importantes para o exercício da PBSM, particularmente na sua dimensão rural. Exemplos disso são os próprios Colegiados Territoriais e os Comitês de Articulação Estadual (CAEs), que integram representantes dos órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal em cada uma das unidades da federação. Na mesma direção, a modificação da estrutura administrativa da própria SDT (algo que não responde somente ao PBSM, visto que dá continuidade aos esforços anteriores de tratar a dimensão econômico-produtiva da política territorial) parece facilitar os canais de articulação e diálogo entre a política territorial e os objetivos de erradicação da miséria propostos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Essas iniciativas, portanto, merecem um exame mais cuidadoso, que extrapolam os objetivos desse capítulo. Por ora, seria bom mencionar que a continuidade dos programas territoriais assenta-se numa armação institucional ainda frágil, sustentada por setores do Governo Federal que acreditam na capacidade de resposta diferenciada (por atuar via instâncias que contornam em parte os esquemas de poder local e por articular políticas de setores diversos) dessa política e por segmentos sociais na base dos territórios, oriundos de um acúmulo (ou de um capital social, para ficarmos numa terminologia muito usada na década passada) de experiências e aprendizados que se mobilizaram e se capitalizaram ao longo da construção dessas novas institucionalidades. No entanto, a fraca performance do PTC ao longo de 2011 e do primeiro semestre de 2012 e as descontinuidades (financeiras, de pessoal etc.) observadas, podem colocar em risco a consolidação da política ou mesmo sua aderência ao PBSMR de uma forma que não signifique seu total encapsulamento pelo programa social.

## CAPÍTULO 5

# PROJETOS ESTRATÉGICOS E AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO PRONAT E DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

■ **Catia Grisa**

Professora na UFPel e Pesquisadora do  
OPPA/CPDA/UFRRJ

### Introdução

No início dos anos 2000, o Governo Federal adotou o enfoque territorial do desenvolvimento para a implementação e articulação de algumas políticas públicas, visando promover o protagonismo dos atores sociais para a construção e governança dos seus territórios, e potencializar os resultados e impactos das políticas públicas. Os principais exemplos de ações de cunho territorial são o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), os quais serão abordados neste capítulo.

Conforme recomenda a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Governo Federal, é preciso conceber que os processos de desenvolvimento envolvem múltiplos atores, setores e dimensões (econômicas, socioculturais, político-institucionais e ambientais), os quais cada qual contribui de uma determinada maneira para o futuro de um território (Brasil, SDT, 2005). As ações efetuadas nos territórios devem resultar do diálogo e de acordos realizados entre a diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais e produtivos ali existentes, os quais são construtores e portadores de ideias e interesses distintos e atuantes em diferentes setores e temas (Brasil, SDT, 2010a).

Diante disso, este artigo analisa as dimensões e o foco de atuação dos projetos e ações que vêm sendo executadas nos territórios no sentido de verificar se os mesmos contemplam o desenvolvimento do território como um todo. Conforme ressalta Echeverri (2009, p.27), “o projeto estratégico territorial tem uma condição clara de multidimensionalidade, de integração, não é a cobertura total, não é exaustivo, mas

tem a capacidade de incidir sobre todos os diferentes componentes do território.” O desafio consiste, como complementa Bacelar (2009), em construir esta multidimensionalidade a partir do território, do protagonismo do conjunto dos atores locais e de uma visão integrada.

Para contemplar o objetivo do trabalho, o presente capítulo está estruturado em três seções. Em primeiro momento serão analisados os projetos estratégicos presentes nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), os quais, elaborados pelos colegiados territoriais, constituem documentos fundamentais para orientar a execução do PRONAT. Posteriormente, serão discutidas as ações executadas por meio do PTC no ano de 2010 nos Territórios da Cidadania. Em ambos os casos, os projetos estratégicos e as ações serão classificados segundo categorias/temas estabelecidos pelo próprio governo brasileiro. Por fim, serão elencadas algumas considerações sobre a análise desenvolvida.

## **1. Os projetos estratégicos nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)**

Os PTDRS são os principais instrumentos de apoio à gestão social do desenvolvimento territorial no PRONAT. Construídos pelos colegiados, são

um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos partilhados dos atores sociais com o apoio do Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo (Adib, 2005, p. 04).

Dada a importância deste instrumento para o desenvolvimento territorial, algumas medidas são recomendadas para a elaboração do mesmo, as quais são sinalizadas abaixo, sendo a principal delas referente à garantia de participação de todos os segmentos sociais do território na construção do PTDRS e à inclusão de suas demandas no mesmo:

a) deve ser assegurada a participação dos integrantes do colegiado e dos demais atores sociais de todos os municípios; b) o PTDRS não deve ser somente o “espelho” do setor mais organizado da sociedade ou dos gestores públicos, devendo ser primordialmente um documento/instrumento de negociação e concertação da diversidade de pensamentos, interesses, práticas e sonhos existentes no território; c) o PTDRS deve constituir-se

como a manifestação da realidade do território, com diagnóstico, visão de futuro, eixos de desenvolvimento, programas e projetos. Ao mesmo tempo deve ser um instrumento que possibilite cada vez mais o acesso qualificado às políticas públicas; d) os assessores e assessoras de elaboração e qualificação do PTDRS devem garantir procedimentos para identificar e incluir na redação de suas sínteses os produtos da análise dos diversos públicos existentes nos territórios (indígenas, pescadores artesãos, comunidades tradicionais, ribeirinhos, povos extrativistas, mulheres, jovens, sistemas alternativos de produção, experiências culturais e educacionais dentre outros); e) entende-se que o PTDRS ganhará mais sentido se o colegiado tiver as condições de elaborá-lo de forma crítica e criativa, aperfeiçoando-o continuamente. O colegiado deve também desenvolver as capacidades para implementá-lo. Isso significa dizer que o plano somente se concretizará a partir da consecução de todas as estratégias que possam mobilizar os recursos disponíveis no território (humanos, financeiros e materiais), visualizando a sua inserção sustentável nos ambientes internos e externos; f) devem ser valorizados todos os momentos de elaboração, qualificação e implementação do plano, assim como também de cada um dos seus componentes: diagnóstico territorial, visão de futuro, diretrizes, valores, estratégias, eixos, programas e projetos e gestão; g) a extensão ou tamanho ideal de um plano deve ser aquela que contemple todos os atores territoriais e seus respectivos projetos e capacidade de implementação. Ou seja, o tamanho real é determinado pela priorização dos grandes eixos de desenvolvimento, dos projetos territoriais e da capacidade de gestão para de fato ser implementado; h) o plano deve possibilitar as condições necessárias para a ampliação e o fortalecimento da coesão dos territórios; i) devem ser valorizados, estimulados e priorizados a voz, as ações e os projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável que se referem à emancipação de mulheres (Brasil, SDT, 2010b, p.21).

Como apontado no fragmento acima, os PTDRS devem conter os seguintes componentes:

- (1) diagnóstico da realidade territorial, procurando contemplar as dimensões ambiental, sociocultural e educacional, socioeconômica e político-institucional;

- (2) visão de futuro para o território ou um “ideal a ser alcançado num universo temporal a ser estabelecido pelo grupo”;
- (3) objetivos estratégicos visando à materialização da visão de futuro;
- (4) valores e princípios;
- (5) diretrizes principais ou “grandes linhas mestras que orientam o processo de desenvolvimento sustentável”, como, por exemplo, a redução das desigualdades sociais e regionais;
- (6) eixos de desenvolvimento, entendidos como atividades norteadoras do desenvolvimento sustentável no território (por exemplo, fortalecimento da cadeia produtiva da caprinocultura);
- (7) programas territoriais, e;
- (8) projetos estratégicos, compreendidos como “atividades (sociais, produtivas, culturais ou educacionais) identificadas pelo diagnóstico territorial que, dado o seu caráter frequente, sua espacialidade, capacidade de integrar, incluir, estruturar e se articular com outras atividades, possam de fato promover o desenvolvimento sustentável do território.” (Brasil, SDT, 2010b, p. 28). Em outras palavras, os projetos estratégicos constituem um conjunto de atividades que fazem parte do programa territorial e que foram elencadas para serem desenvolvidas pela sua importância para o desenvolvimento sustentável do território.

**Tabela 1 - Número e porcentagem de territórios rurais no Brasil e analisados, número e porcentagem de projetos estratégicos investigados e média de projetos estratégicos por território, segundo as regiões brasileiras**

Região	Nº de territórios rurais	%	Nº de territórios rurais analisados	%	Nº de projetos estratégicos	%	Média de projetos/ território
Centro-Oeste	17	10,37	10	11,36	539	6,7	53,9
Nordeste	69	42,07	48	54,54	3.897	52,8	81,2
Norte	30	18,29	18	20,45	2.205	29,9	122,5
Sudeste	26	15,85	5	5,68	367	5,0	73,4
Sul	22	13,41	7	7,95	422	5,7	60,28
Total	164	100,00	88	100	7.385	100	83,92

**Fonte:** Elaboração dos autores a partir de Guimarães (2011).

Esta seção analisa alguns desses projetos estratégicos, buscando identificar as áreas e os temas em que pretendem intervir. Os dados apresentados baseiam-se no trabalho desenvolvido por Guimarães (2011) referente à sistematização dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) de 88 territórios rurais,

perfazendo um total de 7.385 projetos estratégicos<sup>61</sup>. Conforme a Tabela 1, a maior parte dos projetos estratégicos analisados localiza-se nas regiões Nordeste e Norte do Brasil, coerente com a própria distribuição dos territórios rurais pelo país: no Nordeste existem 69 territórios rurais, sendo que 48 territórios foram analisados e nestes 3.897 (52,8%) projetos estratégicos; na região Norte há 30 territórios rurais, 18 foram analisados no trabalho, contemplando 2.205 (29,9%) projetos estratégicos. Ainda de acordo com a Tabela, estas são também as regiões com o maior número de projetos estratégicos por território: 81,2 no Nordeste e 122,5 no Norte.

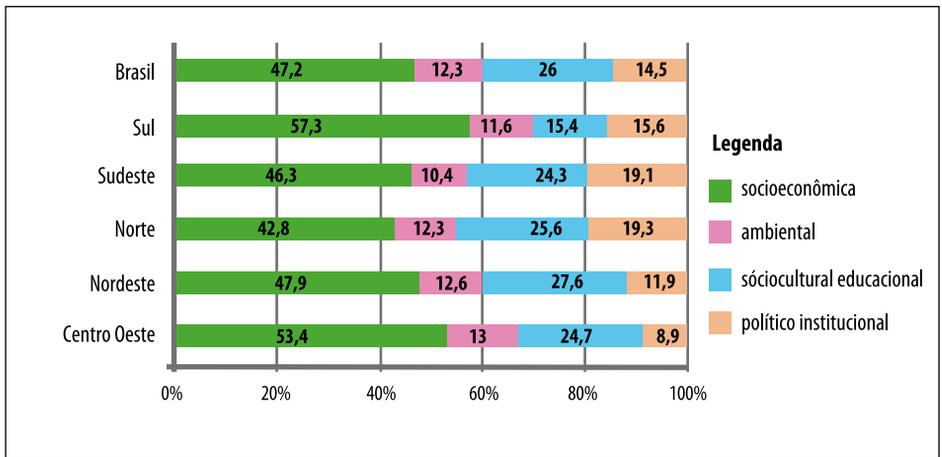
Para a elaboração e qualificação dos PTDRS, a SDT recomenda que os atores estejam atentos às diversas dimensões do desenvolvimento sustentável na perspectiva territorial, quais sejam: desenvolvimento ambiental, socioeconômico, político-institucional e sociocultural educacional. De acordo com a SDT, a dimensão ambiental contempla as atividades de "valorização e avaliação da situação dos componentes do meio ambiente dos territórios e seu bioma, assim como a diminuição dos passivos ambientais visando ao resgate socioterritorial e cultural de seu equilíbrio para a sustentabilidade"; a dimensão sociocultural-educacional "procura identificar e resgatar a história da formação dos territórios e as características sociodemográficas da diversidade sociocultural, bem como as suas relações com os direitos à educação, saúde e o fortalecimento da identidade cultural, visando à construção da sustentabilidade democrática do desenvolvimento dos territórios". Quanto à educação, deve ser vista como "um mecanismo sistêmico de reprodução, construção social e cultural dos novos valores, comportamentos imaginários e simbólicos da sustentabilidade dos territórios"; a dimensão socioeconômica "procura a organização social e econômica dos territórios segundo suas potencialidades, capazes de se tornarem dinamizadoras do desenvolvimento e geradoras das competências sistêmicas para a sustentabilidade. Caracteriza-se, portanto, por dois processos: a organização social das potencialidades do território e a reestruturação social das atividades produtivas ali predominantes, a partir da construção dos níveis de acumulação territorial e o desenvolvimento constante da produtividade e da inter-setorialidade socioprodutiva"; a dimensão político-institucional integra as ações que visam ao "fortalecimento das novas institucionalidades e sua governabilidade socioterritorial, na perspectiva da configuração de uma moderna esfera pública ampliada e democrática". (Brasil, SDT, 2010b, p. 18) (cf. Anexo 1).

Seguindo esta orientação e classificação, Guimarães (2011) e Domingues et al. (2011) verificaram que, do conjunto total de projetos estratégicos analisados, 47,2% contemplavam a dimensão socioeconômica dos territórios, 26,0% a sociocultural-

**61** Trata-se de um trabalho desenvolvido por Maria Eugênia Guimarães, por meio do "Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/IICA/07/009 – Desenvolvimento Territorial", resultante de uma parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

educacional, 14,5% a político-institucional e 12,3% a dimensão ambiental (Figura1). Ainda que o PRONAT não vise necessariamente o combate à pobreza rural (Bonnal, 2012), a importância das dimensões sociocultural-educativa e, principalmente, socioeconômica (ambas somaram 73,2% dos projetos estratégicos) provavelmente decorre das características dos territórios rurais, os quais, de acordo com o Sistema de Informações Territoriais (Brasil, SDT, s.d.), comportam 66,90% dos municípios brasileiros de “baixa renda” – ou seja, municípios com rendimento domiciliar e dinamismo econômico reduzidos –, 52% da população brasileira em extrema pobreza, 65% da população rural brasileira em extrema pobreza e 43,50% das famílias que acessam o PBF. Embora fundamental à noção de sustentabilidade, a dimensão ambiental foi relativamente pouco contemplada em todas as regiões, sendo a menor participação encontrada na região Sudeste (10,4%).

**Figura1 - Dimensões contempladas pelos projetos estratégicos analisados no Brasil e nas regiões brasileiras**



Fonte: Guimarães (2011).

Analisando o comportamento das regiões brasileiras, observa-se que, comparativamente, a dimensão socioeconômica recebeu maior expressividade na região Sul (57,3% do total de projetos da região) e menor importância relativa na região Norte (42,8% dos projetos regionais). Em relação à dimensão sociocultural-educacional, a região Nordeste apresentou a maior porcentagem de projetos nesta dimensão (27,6%), enquanto o Sul foi a região relativamente menos expressiva neste aspecto (15,4% dos projetos regionais). Quanto à dimensão político-institucional, a região Norte foi a relativamente mais importante (19,3% dos projetos regionais) e a Centro-Oeste a menos importante (8,9%). Por fim, na dimensão ambiental, as regiões com maior expressão numérica em termos de projetos na temática foram a Centro Oeste (13%) e

a Nordeste (12,6%), ficando o Sudeste com a menor participação comparado com as demais (10,4%).

As seções a seguir elucidam as atividades e as ações contempladas em cada um destas dimensões (cf. ainda o Anexo do capítulo).

## 1.1 Dimensão socioeconômica

De acordo com a Tabela 2, a maior parte dos projetos estratégicos que enfatizaram a dimensão socioeconômica contemplou ações visando à “organização, melhoria e fomento aos arranjos produtivos locais e às cadeias produtivas” (11,5%), “infraestruturas e serviços para produção da agricultura e públicos rurais” (8,7%) e “infraestruturas para dinamização econômica” (5,5%). É importante destacar a proporção muito reduzida de projetos dedicados a ações fundiárias (2,6% - 192 projetos) e a ações de desenvolvimento para as mulheres (0,9% - 67 projetos), juventude (0,7% - 54 projetos) e para comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas (0,3% - 24 projetos).

Esses dados chamam a atenção quando se observa que, segundo informações disponibilizadas no SIT (Brasil, SDT, s/d.a), os territórios rurais contemplam 73,27% das famílias assentadas no Brasil, 71,32% das famílias quilombolas e 56,27% das terras indígenas brasileiras, e deveriam – como exposto no fragmento acima – dar prioridade aos projetos relacionados à emancipação das mulheres. Aqueles dados podem estar indicando um predomínio das demandas mais tradicionais oriundas de agricultores familiares, provavelmente os melhor organizados e com maior representação nos colegiados territoriais. A participação da diversidade desta categoria social e de outros segmentos sociais nos colegiados e a incorporação de suas demandas nos PTDRS são questões e desafios que precisam ser debatidos no PRONAT.

A categoria “organização, melhoria e fomento aos arranjos produtivos locais e às cadeias produtivas” apresentou uma frequência maior de projetos de fomento à pesca e à aquicultura (167 projetos), aos viveiros de mudas e bancos de sementes (108 projetos), à fruticultura (107), à apicultura e melipolicultura (74) e ao caprino e à ovinocultura (50).

**Tabela 2 - Categorias contempladas e porcentagem de projetos estratégicos que enfatizaram a dimensão socioeconômica para o conjunto dos territórios rurais analisados**

Categorias na dimensão socioeconômica*	%
Organização, melhoria e fomento aos arranjos produtivos locais e às cadeias produtivas	11,5
Infraestrutura e serviços para produção da agricultura e públicos rurais	8,7
Infraestrutura para dinamização econômica	6,5
Serviços de assistência técnica e extensão rural	5,5
Agrobiodiversidade com enfoque orgânico e agroecologia	5,2
Fomento e desenvolvimento do cooperativismo e associativismo	3,4
Ações fundiárias	2,6
Desenvolvimento do turismo rural	1,9
Desenvolvimento para as mulheres	0,9
Desenvolvimento para a juventude	0,7
Desenvolvimento para comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas	0,3
<b>Total</b>	<b>47,2</b>

**Fonte:** Guimarães (2011).

\* Conforme categorização realizada por Domingues *et al.* (2011) (Anexo 1).

Na categoria “infraestrutura e serviços para produção da agricultura e públicos rurais” foram mais assíduos os projetos que enfatizaram o planejamento, assessoramento técnico e comercial aos empreendimentos (estudos de mercado, cursos de gerenciamento, assessoria em regularização das agroindústrias familiares etc.) (157 projetos); os projetos de apoio ao comércio, transporte e armazenamento de mercadorias (aquisição de veículos, construção de centros de comercialização, criação de logomarcas e selos etc.) (121 projetos); oferta de crédito rural e renegociação das dívidas (89); promoção de feiras e eventos (80); e aquisição de alimentos da agricultura familiar, formação de estoques e distribuição de alimentos (57).

Na terceira categoria – “infraestrutura para a dinamização econômica” – foram mais recorrentes os projetos de infraestrutura viária (112 projetos), energia (Programa Luz para Todos) (87), habitação rural e urbanismo (64), construção e manutenção de cisternas (62) e infraestruturas de telecomunicações (55) (Guimarães, 2011).

Ainda referente às informações da Tabela 2, os projetos visando à “organização, melhoria e fomento aos arranjos produtivos locais e às cadeias produtivas” foram os mais recorrentes nas regiões Nordeste (14,2%) e Sudeste (9,8%), enquanto nas regiões Norte (10,5%), Sul (13,5%) e Centro-Oeste (13,8%) prevaleceram os projetos com atuação na “infraestrutura e serviços para produção da agricultura e públicos rurais” (Guimarães, 2011).

Analisando a frequência de projetos nas subcategorias da dimensão socioeconômica (Anexo 1), Guimarães (2011) observou que a subcategoria “qualificação social e profissional de trabalhadores, produtores e assentados” (pertencente à categoria “serviços de assistência técnica e extensão rural” – Tabela 2) foi a mais assídua entre o conjunto das subcategorias nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste. Na região Norte, os projetos enquadrados nesta subcategoria e naquela relativa ao “apoio à biodiversidade e aos sistemas agroflorestais” foram os mais recorrentes. Na região Sul prevaleceram os projetos pertencentes à subcategoria “apoio à criação e estruturação de grupos, associações, cooperativas e redes”.

## 1.2 Dimensão sociocultural-educacional

A maior parte dos projetos estratégicos que enfatizaram a dimensão sociocultural-educacional foi dedicada ao “desenvolvimento comunitário” (6,8%), à garantia de “serviços e infraestruturas de saúde” (5,6%) e à criação e preservação do “patrimônio cultural material e imaterial” (5,0%) (Tabela 3).

Os projetos de desenvolvimento comunitário contemplaram, sobretudo, ações de promoção de lazer, esporte, educação e desenvolvimento comunitário (144 projetos); de incentivo à comunicação comunitária, inclusão digital e produção de multimídia nos territórios (93 projetos); de apoio à comunidade e serviços sociais (CRAS, CREAS, COSE, PETI<sup>62</sup>, Projovem Rural, Projovem Urbano etc.) (79 projetos); criação de casas digitais e telecentros (64 projetos); e profissionalização e requalificação de jovens e adultos por meio de cursos e oficinas (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA, Projovem Rural, Saberes da Terra e Brasil Alfabetizado) (43 projetos) (Guimarães, 2011).

Os projetos para a garantia e a oferta de serviços e de infraestrutura de saúde visaram, notadamente, ações de ampliação, construção e manutenção de unidades e serviços hospitalares, centros e postos de saúde (161 projetos); apoio à saúde da família (87); saúde preventiva (74); farmácias populares e fitoterápicas (32); e capacitação de profissionais da saúde (32) (Guimarães, 2011).

Por fim, os projetos com interferência no patrimônio cultural material e imaterial integraram basicamente ações relacionadas à criação, manutenção e reforma de museus, teatros, cinemas, bibliotecas, centros e espaços culturais (131 projetos); ao mapeamento, gestão e proteção do patrimônio cultural material e imaterial (82 projetos); à valorização do patrimônio cultural material e imaterial (68); à promoção de eventos

**62** Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centros de Orientação Socioeducativa (COSE) e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

e produção cultural (festas, feiras tradicionais e de artesanato, eventos artístico-culturais, festejos tradicionais, eventos religiosos etc.) (41); e à capacitação em cultura de agentes culturais e educadores (16) (Guimarães, 2011).

**Tabela 3 - Categorias contempladas e porcentagem de projetos estratégicos que enfatizaram a dimensão sociocultural-educacional para o conjunto dos territórios rurais analisados**

Categorias na dimensão sociocultural educacional*	%
Desenvolvimento comunitário	6,8
Serviço e infraestrutura de saúde	5,6
Patrimônio cultural material e imaterial	5,0
Gestão de projeto político-pedagógico	3,3
Ensino fundamental e educação infantil	1,8
Ensino superior	1,7
Infraestrutura e serviços de segurança pública	1,0
Ensino médio	0,8
Total	26,0

**Fonte:** Guimarães (2011).

\* Conforme categorização realizada por Domingues *et al.* (2011) (Anexo 1).

Comparando as regiões brasileiras, no Centro-Oeste, Sudeste e Nordeste prevaleceram os projetos estratégicos visando ao desenvolvimento comunitário; no Norte, os projetos para a garantia de serviços e infraestrutura de saúde foram mais recorrentes; e no Sul foram mais frequentes os projetos de gestão de projeto político-pedagógico (Guimarães, 2011).

No que concerne à assiduidade entre as subcategorias da dimensão sociocultural-educacional (Anexo 1), no Centro-Oeste preponderaram os projetos de ampliação e de implantação de escolas no campo; no Nordeste os projetos de ampliação, construção e manutenção de unidades e serviços hospitalares, centros e postos de saúde apresentaram-se em maior número; no Norte sobressaíram os projetos visando à promoção do lazer, esporte, educação e desenvolvimento comunitário; no Sudeste foram mais recorrentes os projetos relativos à comunicação comunitária; e no Sul predominaram os projetos na subcategoria “projeto político-pedagógico de educação do/no campo” (ações do PRONERA, ensino superior, médio, técnico, fundamental e pré-escolar) (Guimarães, 2011).

### 1.3 Dimensão político-institucional

Os projetos estratégicos com ênfase na dimensão político-institucional foram aplicados na “gestão de serviços públicos” (2,7%) e, principalmente, na “gestão social do desenvolvimento territorial” (11,8%) (cf. Tabela 4).

No que concerne à gestão de serviços públicos, as ações mais recorrentes foram aquelas relacionadas à valorização, contratação e capacitação continuada de profissionais vinculados a vários setores (assistência técnica e extensão rural, saúde, agentes financeiros e ambientais etc) (92 projetos); ao apoio à estrutura organizacional e infraestrutura dos órgãos públicos, como, por exemplo, renovação da frota de veículos das instituições públicas, estruturação de secretarias municipais do meio ambiente, da cultura e de juventude, e a implantação de sistemas de certificação e inspeção (52 projetos); à comunicação, divulgação e esclarecimento das políticas públicas, sejam territoriais ou não (29); à sanidade dos produtos de origem animal (controle da febre aftosa, assistência veterinária etc.) (14 projetos); e o apoio à realização de fóruns e audiências de políticas públicas (13) (Guimarães, 2011).

Em relação à gestão social do desenvolvimento territorial, as ações mais frequentes foram as vinculadas ao apoio às negociações institucionais de formulação, integração, implementação, fiscalização e avaliação de políticas públicas (186 projetos); ao planejamento e gestão social, o que inclui a implantação, acompanhamento, divulgação e avaliação dos PTDRS, Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), Planos de Gestão Territorial para as terras indígenas, Planos Diretores nos Municípios (PD), Planos de Desenvolvimento Comunitário (PDC), a adoção de práticas de orçamento participativo, criação de centros de diagnósticos por município etc. (139 projetos); à estruturação legal e organizativa dos conselhos, colegiados, comitês e fóruns estaduais e municipais (116 projetos); ao fortalecimento das ações de mobilização, articulação, formação e participação dos atores e movimentos sociais nos sistemas, conselhos, colegiados, comitês e fóruns (112 projetos); e à qualificação e capacitação dos membros dos colegiados, conselhos, associações, cooperativas e/ou fóruns territoriais (96 projetos) (Guimarães, 2011).

**Tabela 4 - Categorias contempladas e porcentagem de projetos estratégicos que enfatizaram a dimensão político-institucional para o conjunto dos territórios rurais analisados**

Categorias na dimensão político-institucional*	%
Gestão social do desenvolvimento territorial	11,8
Gestão de serviços públicos	2,7
Total	14,5

**Fonte:** Guimarães (2011).

\* Conforme categorização realizada por Domingues et al. (2011) (Anexo 01).

Analisando comparativamente as regiões, Guimarães (2011) observou que os projetos visando à gestão social do desenvolvimento territorial foram predominantes nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul, enquanto nas demais regiões (Sudeste e Norte) prevaleceram os projetos de gestão de serviços públicos.

Em termos de distribuição dos projetos entre as subcategorias nesta dimensão (Anexo 1), no Centro-Oeste, Norte e Sudeste foram mais recorrentes os projetos de apoio às negociações institucionais de formulação, integração, implementação e fiscalização de políticas públicas; no Nordeste, esta subcategoria e o apoio à estruturação legal e organizativa dos conselhos, colegiados, comitês e fóruns estaduais e municipais foram mais recorrentes; e no Sul prevaleceram os projetos visando ao planejamento e à gestão social (Guimarães, 2011).

#### **1.4 Dimensão ambiental**

Finalmente, em relação à dimensão ambiental os projetos estratégicos responderam às demandas de “gestão ambiental” (7,2%) e de “saneamento básico” (5,1%) (cf. Tabela 5).

Quanto às ações de gestão ambiental, foram mais recorrentes os projetos de recomposição e adequação ambiental (186 projetos); monitoramento, fiscalização, vigilância e regulamentação ambiental (150 projetos); educação ambiental e agricultura familiar (134); pagamento por serviços ambientais (21); e zoneamento ecológico-econômico dos territórios (21) (Guimarães, 2011).

Nas ações de saneamento básico, foram mais assíduos os projetos visando ao saneamento e ao abastecimento de água (167 projetos); à coleta seletiva e reciclagem do lixo (100); ao tratamento de esgoto e drenagem urbana (58); à construção de aterros sanitários (30); e ao tratamento de resíduos sólidos (24) (Guimarães, 2011).

**Tabela 5 - Categorias contempladas e porcentagem de projetos estratégicos que enfatizaram a dimensão ambiental para o conjunto dos territórios rurais analisados**

Categorias na dimensão ambiental*	%
Gestão ambiental	7,2
Saneamento básico (lixo, esgoto, água e drenagem)	5,1
Total	12,3

Fonte: Guimarães (2011).

\* Conforme categorização realizada por Domingues et al. (2011) (Anexo 01).

De acordo com Guimarães (2011), os projetos estratégicos concernentes à gestão ambiental foram predominantes nas regiões Nordeste, Norte, Sul e Sudeste, e na região Centro-Oeste prevaleceram os projetos relativos ao saneamento básico.

Verificando a frequência de projetos nas subcategorias da dimensão ambiental (Anexo 1), a autora observou que, no Centro-Oeste, os projetos visando ao saneamento e ao abastecimento de água foram os mais recorrentes; nas regiões Norte e Sul predominaram os projetos de recomposição e adequação ambiental (APPS, RL, matas ciliares, nascentes, mananciais e áreas com erosão laminar); na região Norte foram mais frequentes os projetos de monitoramento, fiscalização, vigilância e regulamentação ambiental; e na região Sudeste os projetos concernentes à “educação ambiental e agricultura familiar”, “recomposição e adequação ambiental” e “coleta seletiva e reciclagem” foram majoritários com a mesma frequência.

## **2. As ações desenvolvidas no âmbito dos Territórios de Cidadania e questões propostas a partir da atualização das políticas**

Esta seção analisa as ações desenvolvidas no Programa Territórios de Cidadania (PTC) no ano 2010. De acordo com relatório governamental, nesse ano foram previstas a execução de 169 ações nos 120 Territórios da Cidadania, com estimativas de investimentos na ordem de aproximadamente R\$ 27,4 bilhões (Brasil, s.d.). Ao final do ano, o Portal da Cidadania havia recebido informações sobre a execução de 141 ações, cuja previsão de valores investidos era de cerca de R\$ 26,6 bilhões. Contudo, os recursos efetivamente executados até a data 31 de dezembro de 2010 foram de R\$ 19,7 bilhões, ou seja, 72% dos recursos que haviam sido planejados no “Plano de Execução” (Brasil, 2010) foram aplicados.

As 169 ações previstas estavam vinculadas à Casa Civil e a 15 ministérios<sup>63</sup> (Anexo 2), de um total de 24 ministérios e nove secretarias atualmente existentes na estrutura do Governo Federal. A Figura 2, abaixo, apresenta a distribuição dos recursos efetivamente aplicados dentre os ministérios participantes. Observa-se que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi responsável por 57,26% dos recursos totais aplicados em 2010. Além da previsão de uma participação mais expressiva comparativamente aos demais ministérios,<sup>64</sup> o fato de a maioria dos ministérios não terem conseguido executar integralmente suas ações<sup>65</sup> fez com que a intervenção do MDS se revelasse ainda mais significativa.

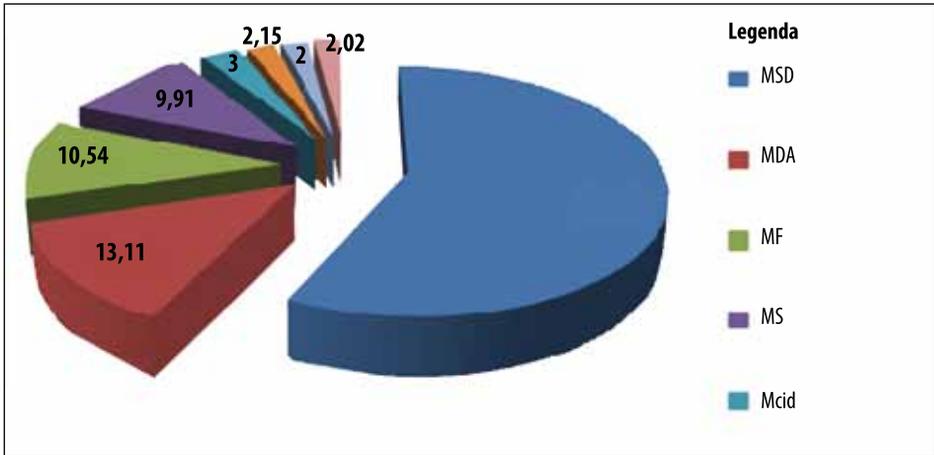
Também de acordo com a Figura 2, quatro ministérios – MDS (57,26%), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA-13,11%), Ministério da Fazenda (MF-10,54%) e Ministério da Saúde (MS-9,91%) – responderam por 90,82% dos recursos totais aplicados no PTC em 2010. Ao analisarem os recursos previstos para serem aplicados pelo PTC por ministérios entre os anos de 2008 e 2010, Leite e Wesz Junior (2011) demonstraram uma retração na participação do MDA, a qual se reduziu de 26,5% em 2008 para 16,5% em 2010. Ao considerar os recursos efetivamente aplicados em 2010, nota-se que esta participação retraiu-se um pouco mais (13,11%). Mantendo a comparação com os dados apresentados por esses autores, observa-se que o Ministério da Fazenda ampliou sua participação, saltando da quinta posição na previsão de participação nos recursos totais do PTC em 2010 para a terceira posição nos recursos efetivamente aplicados neste ano.

**63** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Cidades (MCid), Ministério da Educação (MEC), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Justiça (MJ), Ministério das Comunicações (MC), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE)

**64** De acordo com Leite e Wesz Junior (2011), o MDS era o ministério com participação mais expressiva na previsão de recursos a serem aplicados no PTC em 2008 (38,8%), 2009 (37,9%) e 2010 (41,4%).

**65** Cabe notar que, de acordo com o Relatório de Execução do PTC de 2010 (Brasil, s.d.), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) não executou nenhuma das ações previstas e o mesmo praticamente aconteceu com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), o qual de 17 ações previstas executou apenas duas (Anexo 2).

**Figura 2 - Distribuição (%) dos recursos aplicados em 2010 no Programa Territórios da Cidadania entre os ministérios**

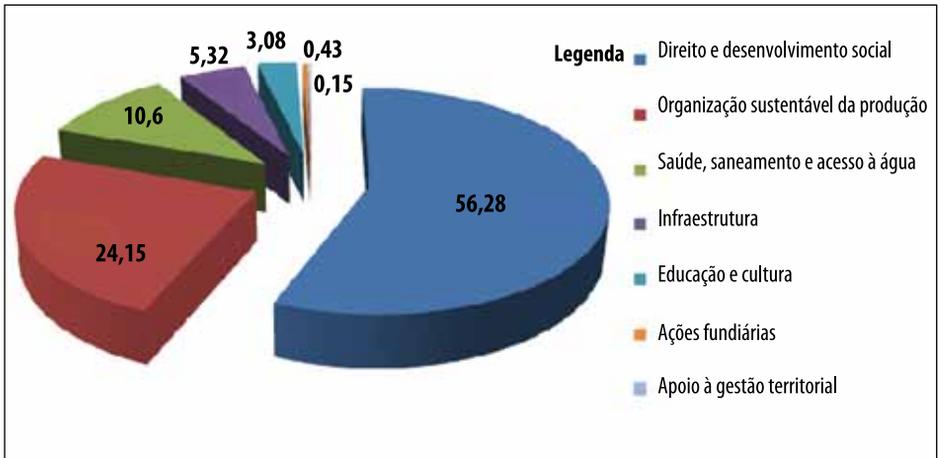


Fonte: Elaboração da autora a partir de Brasil (s.d).

Ao analisar as ações que receberam mais recursos em 2010 (Anexo 2), observa-se que o Programa Bolsa Família (MDS) fez 27,8% dos recursos totais aplicados no PTC, em 2010, seguido por: Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência (MDS) (15,85%), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (MDA) (11,66%), Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa (MDS) (11,24%) e Programa Cresce Nordeste (MF) (8,09%). Estes cinco programas responderam por 75% dos recursos do PTC, sendo três destes operados pelo MDS.

A Figura 3 apresenta a distribuição dos recursos aplicados no PTC em 2010 de acordo com os sete temas que o Programa busca contemplar: direito e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; infraestrutura; educação e cultura; ações fundiárias; e apoio à gestão territorial. Conforme pode ser observado, 56,28% dos recursos totais foram aplicados no tema direito e desenvolvimento social – em proporção superior à prevista para o ano (de 40,32%) (Leite e Wesz Junior, 2011). A importância deste tema deve-se, além das características dos territórios rurais já mencionadas, à ênfase no combate à pobreza e à conquista da cidadania presente no PTC, uma das diferenças em relação ao PRONAT. Ainda quanto à Figura 03, observa-se que três temas – direito e desenvolvimento social (56,28%), organização sustentável da produção (24,15%), e saúde, saneamento e acesso à água (10,6%) – responderam por 91,03% dos recursos totais aplicados em 2010. Chama bastante atenção a pequena proporção de recursos aplicados no apoio à gestão territorial (0,15%) e, de modo similar ao PRONAT, em ações fundiárias (0,43%).

**Figura 3 - Distribuição (%) dos recursos do Programa Territórios da Cidadania em diferentes temas em 2010**



Fonte: Elaboração da autora a partir de Brasil (s.d.).

## Considerações finais

Como observado acima, as dimensões e os temas mais contemplados nos projetos estratégicos dos PTDRS e no PTC são, respectivamente, “desenvolvimento socioeconômico” e “direito e desenvolvimento social”. A predominância de projetos e ações com estes enfoques é expressão das características dos próprios territórios – os quais concentram municípios com baixo dinamismo econômico e apresentam elevada proporção da população em extrema pobreza – e, no caso do PTC, também das prioridades do programa. Ações de fomento produtivo às atividades rurais, apoio ao desenvolvimento de infraestruturas e a implementação de políticas sociais são essenciais para o desenvolvimento destes territórios.

Todavia, chama atenção no PRONAT a pequena proporção de projetos dedicados especificadamente a determinados públicos, como assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, populações tradicionais, jovens e mulheres, segmentos sociais cuja presença nos territórios rurais é expressiva e, não raro, encontram-se em situação de pobreza mais acentuada<sup>66</sup>. Como sugerimos, é possível que no PRONAT as demandas tradicionais (principalmente as mais produtivistas) dos agricultores familiares encontrem maior guarida nos projetos estratégicos construídos, refletindo seu maior peso político e econômico e sua melhor capacidade de representação nos colegiados territoriais.

**66** As informações disponíveis para este trabalho não permitem verificar se estes segmentos sociais são contemplados em outros projetos ou ações que beneficiam populações mais amplas e não apenas grupos sociais específicos.

Ainda que os dados apresentados aqui não permitam uma avaliação semelhante do PTC, observa-se que as ações fundiárias também têm tido pouca expressão no programa. Esta é uma questão que precisa ser melhor investigada em ambos os programas, de modo a entender as razões de por quê as ações de reforma agrária têm tido, aparentemente, tão pouca importância na política territorial, sendo que em 2003 esta era uma das principais dificuldades a serem vencidas com o então novo enfoque. Afirmava-se que

um programa de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, com alcance nacional pressupõe uma decidida alteração do quadro fundiário brasileiro, pois se desconcentrando as terras, também se desconcentrarão as condições de desenvolvimento de quase 14 milhões de trabalhadores e trabalhadoras que vivem e trabalham a terra com suas famílias (Brasil, SDT, 2003, p. 18).

Ademais, a questão/dimensão ambiental também parece ter pequena expressão na implementação de ambos os programas. Apenas 12,3% dos projetos estratégicos dos PTDRS privilegiaram a dimensão ambiental e o Ministério do Meio Ambiente teve uma participação quase nula (de 0,017%) nos recursos totais aplicados pelo PTC em 2010. Ainda que a população como um todo seja afetada pela questão ambiental, em geral são as populações em situação de pobreza as mais vulneráveis a desastres e problemas ambientais e há análises e estudos que destacam (não sem controvérsias) que a pobreza agrava a problemática ambiental (Finco, Waquil e Mattos, 2004; Finco, 2003). Como a questão ambiental é uma dimensão fundamental para o desenvolvimento sustentável dos territórios, desperta a atenção que tenha tão pouca importância nos projetos estratégicos dos PTDRS e nos recursos totais empregados pelo PTC.

De qualquer forma, parece clara a intenção de aperfeiçoamento dos PTDRS e o esforço recente que vem sendo feito pela SDT de aprimorar os mecanismos de execução dos mesmos, bem como da política de desenvolvimento territorial como um todo. Segundo depoimentos colhidos em entrevistas realizadas pelo projeto a que este trabalho pertence, essas estratégias privilegiam algumas "frentes", a saber: i) definição de um marco regulatório e formalização jurídico-institucional dos instrumentos de intervenção da política de desenvolvimento territorial, rebatendo na maior sustentabilidade/ continuidade da política em si mesma; ii) acesso a outras fontes de financiamento para viabilização da política e dos próprios PTDRS, tratando de aumentar o repertório dos esquemas orçamentários para além dos recursos do PROINF; iii) foco na gestão institucional dos programas territoriais, sobretudo no funcionamento dos colegiados territoriais e o papel que os mesmos cumprem na implementação e efetivação da política.

Para tanto, especialmente no âmbito da SDT, desenham-se algumas iniciativas que parecem importantes serem destacadas aqui: a) constituição de um programa nacional de formação sobre a abordagem do desenvolvimento territorial; b) definição de um programa de comunicação, visando, entre outras coisas, um melhor diálogo da política com outras instâncias governamentais; c) aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política, fortalecendo, entre outros aspectos, o processo de controle social dos projetos territoriais e a participação e representação política dos setores envolvidos.

## Anexo 1 - Dimensões, categorias e subcategorias dos projetos estratégicos dos PTDRS

DIMENSÃO	CATEGORIA	SUBCATEGORIA	
Socioeconômica	Agrobiodiversidade com enfoque orgânico e agroecologia	Produção e comercialização de produtos agroecológicos e orgânicos	
		Apoio à Agrobiodiversidade e aos Sistemas Agroflorestais	
		Produção orgânica e agroecológica de plantas medicinais e fitoterápicas (farmácia viva)	
	Organização, melhoria e fomento aos arranjos produtivos locais e às cadeias produtivas		Pecuária
			Caprino-ovinocultura
			Pesca e aquicultura
			Suínocultura
			Apicultura e meliponicultura
			Aves
			Abatedouro
			Floricultura
			Fruticultura
			Horticultura
			Pinhão
			Cana de açúcar
			Tubérculos
			Sisal
			Mamona
			Grãos e cereais
			Viveiros de mudas e banco de sementes
			Silagem e feno
			Minérios
			Produção artesanal
	Infraestrutura e serviços para produção e públicos rurais		Crédito rural
			Apoio ao comércio, transporte e armazenamento de mercadorias
			Planejamento, assessoramento técnico e comercial aos empreendimentos
			Pesquisa, desenvolvimento e distribuição de material genético
			Feiras, mercados e eventos
			Aquisição de alimentos da agricultura familiar, formação de estoques e distrib. de alimentos
			Implantação, ampliação e manutenção de agroindústrias
			Equipamentos e máquinas
			Qualificação social e profissional de trabalhadores
			Fortalecimento e melhoria dos serviços de assistência técnica e extensão rural
	Serviços de assistência técnica e extensão rural		Projetos de unidade demonstrativa
			Programa de biodiesel
	Infraestrutura para dinamização econômica		Energia (Programa Luz para Todos)
		Telecomunicações	
		Habitación rural e urbanismo	
		Infraestrutura de transportes	
		Infraestrutura viária	
		Construção de hidrelétrica	
		Irrigação	
		Construção e manutenção de poços e cisternas	
		Construção e manutenção de barragens	
		Construção e ampliação de açudes	
Desenvolvimento do turismo rural		Mapeamento, projetos, rotas e divulgação do turismo	
		Infraestrutura para turismo	
		Fomento à cadeia produtiva do turismo e ecoturismo	
Fomento e desenvolvimento do cooperativismo e associativismo		Qualificação e capacitação em associativismo e cooperativismo	
		Cooperativas e redes de crédito, produção, comercialização e serviços solidários	
		Apoio à criação e estruturação de grupos, associações, cooperativas e redes	
Desenvolvimento para as mulheres		Crédito rural para as mulheres agricultoras	
		Mulher empreendedora do campo	
		Assistência técnica para as mulheres do campo	
Desenvolvimento para a juventude		Capacitação em produção rural e desenvolvimento sustentável para as mulheres	
		Crédito rural para os jovens agricultores	
		Projetos produtivos sustentáveis e solidários para os jovens agricultores	
Desenvolvimento para comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas		Capacitação em produção rural e agroecologia para os jovens	
		Projetos produtivos, sustentáveis e solidários das comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas	
	Ações fundiárias		Infraestruturas básicas de uso comunitário em projetos de assentamento (estradas, energia e abastecimento de água)
		Regularização fundiária	
		Crédito instalação de projetos de assentamento	
		Demarcação de terras indígenas e das comunidades tradicionais e quilombolas	
		Obtenção de terras	

Ambiental	Gestão ambiental	Educação ambiental e agricultura familiar
		Zoneamento ecológico-econômico
		Pagamento por serviços ambientais
		Monitoramento, fiscalização, vigilância e regulamentação ambiental
		Programa agenda ambiental na administração pública
	Recomposição e adequação ambiental (APPs, RL, matas ciliares, nascentes, mananciais e áreas com erosão laminar)	
	Saneamento básico	Esgoto e drenagem urbana
		Tratamento de resíduos sólidos
		Coleta seletiva e reciclagem
		Saneamento e abastecimento de água
	Aterro sanitário	
Patrimônio cultural material e imaterial	Preservação e restauro dos espaços físicos e patrimônio cultural	
	Mapeamento, gestão e proteção do patrimônio cultural material e imaterial	
	Valorização do patrimônio cultural material e imaterial	
	Museus, teatros, cinemas, bibliotecas, centros e espaços culturais e material didático	
	Capacitação em gestão e elaboração de projetos culturais	
	Capacitação em cultura de agentes culturais e educadores	
	Eventos e produção cultural	
	Educação em patrimônio e linguagens da arte	
Desenvolvimento comunitário	Documentação	
	Direito trabalhista, previdenciário e civil	
	Lazer, esporte, educação e desenvolvimento comunitário	
	Apoio à comunidade e serviços de assistência social	
	Capacitação em comunicação e informática	
	Cursos e oficinas para profissionalização e requalificação de jovens e adultos (PRONERA, PROJovem RURAL, SABERES DA TERRA E BRASIL ALFABETIZADO)	
	Transporte para fins educacionais e sociais (escola, merenda escolar e programas de assistência social)	
	Comunicação comunitária	
Casas digitais e telecentros		
Sociocultural educacional	Ensino superior	Criação e requalificação de cursos do ensino superior
		Criação de cursos tecnológicos de nível superior
		Centros de educação tecnológica, núcleos e universidades
	Ensino médio	Pesquisa e extensão universitária
		Ampliação e implantação de escolas de ensino médio
		Cursos pró-universidade (PROUNI)
	Ensino fundamental e educação infantil	Educação Profissional de nível técnico
		Ampliação e implantação de escolas de ensino fundamental
		Ampliação e implantação de escolas do campo
	Gestão de projeto político pedagógico	Ampliação e implantação de creches e pré-escolas
Capacitação e qualificação para a educação		
Projeto político-pedagógico de educação do /no campo (ações do PRONERA, ensino superior, médio, técnico, fundamental e pré-escolar)		
Fomento à pesquisa, discussão, debate e mapeamento da Educação do Campo		
Ampliação do projeto político-pedagógico de educação de jovens e adultos (EJA)		
Serviços e infraestrutura de saúde	Projeto político-pedagógico de educação inclusiva e ensino especial	
	Saúde preventiva	
	Ampliação, construção e manutenção de unidades e serviços hospitalares, centros e postos de saúde	
	Apoio à saúde da família	
	Aquisição de unidades móveis de saúde (SAMU) e saúde bucal	
	Farmácias populares e farmácias fitoterápicas	
	Capacitação dos profissionais da saúde	
Vigilância sanitária		
Infraestrutura e serviços de segurança pública	Policiamento e fiscalização	
	Campanhas contra a violência de gênero, geração, raça e etnia	
	Infraestrutura para os serviços de segurança pública	

Político institucio- nal	Gestão social do desenvolvi- mento territorial	Apoio às negociações institucionais de formulação, integração, implementação, fiscalização e avaliação de políticas públicas
		Financiamento do desenvolvimento territorial rural
		Implantação de sistemas nacionais, estaduais e municipais
		Fortalecimento e estruturação de organizações governamentais e não governamentais
		Apoio à estruturação legal e organizativa dos Conselhos, Colegiados, Comitês e Fóruns estaduais e municipais
		Fortalecimento das ações de mobilização, articulação, formação e participação dos atores e movimentos sociais nos Sistemas, Conselhos, Colegiados, Comitês e Fóruns
		Qualificação e capacitação dos membros dos Colegiados, Conselhos, Associações, Cooperativas e/ou Fóruns territoriais
		Apoio à estruturação de consórcios públicos
		Planejamento e gestão social
		Fortalecimento, capacitação e inserção de instituições e comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas na gestão pública do desenvolvimento sustentável
		Apoio à realização de intercâmbios, encontros, seminários, dias de campo, cursos e oficinas
	Gestão de serviços públicos	Apoio à estrutura organizacional e infraestrutura dos órgãos públicos
		Valorização, contratação e capacitação continuada de profissionais
		Comunicação de políticas públicas
		Apoio à realização de fóruns e audiências de políticas públicas
Sanidade dos produtos de origem animal		

Fonte: Domingues et al. (2011).

## Anexo 2 - Distribuição dos recursos aplicados no Programa Territórios da Cidadania em 2010 entre as diferentes ações desenvolvidas

Órgão	Ação	%
CENSIPAM (Casa Civil)	Aquisição de Imagens ALOS para o Marajó	0,00002
	Programa de Monitoramento de Áreas Especiais – ProAE	0,004
	Programa SipamCidade	0,00
MAPA	Apoio a Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para Inserção Social	0,003
	Aquisição de Máquinas e Equipamentos	
	Aquisição de Produtos Agropecuários	0,442
	Desenvolvimento de Ações de Controle Integrado da Doença Vassoura de Bruxa nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil	0,005
	Desenvolvimento de Ensino Técnico Profissional nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil	0,0003
	Desenvolvimento de Pesquisa e Geração de Tecnologias Agrícolas Sustentáveis nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil	0,01
	Desenvolvimento de Potencialidades Agroenergéticas das Regiões Produtoras de Cacau do Brasil	0,003
	Desenvolvimento de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER nas regiões Produtoras de Cacau no Brasil	0,011
	Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural	0,001
	Programa Embrapa Agrofuturo - Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar	0,001
Sistemas de Produção Sustentável	0,001	
MCT	Apoio à Pesquisa e Inovação em Arranjos Produtivos Locais - APLs	0,004
	Programa de Implementação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT	0,086
	Programa Nacional de Inclusão Digital	0,079
MEC	Brasil Alfabetizado	0,291
	Construção de Escolas em Comunidades Indígenas	0,00
	Construção de Escolas em Comunidades Quilombolas	0,00
	Construção de Escolas no Campo	0,00
	Escola Ativa	0,054
	Expansão das Escolas Técnicas	0,770
	Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior	0,053
	Programa Dinheiro Direto na Escola	0,426
	Proinfância	0,269
	ProInfo Rural e Urbano	0,284
	ProJovem Campo - Saberes da Terra	0,000
Salas de Recursos Multifuncionais	0,004	
MEC e BNDES	Caminho da Escola	0,763

	<b>Cresce Nordeste</b>	<b>8,096</b>
MF	Nordeste Territorial	2,432
	Programa BNB Cultura 2010 - Parceria BNDES	0,017
	Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)	0,002
	Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) - Organização Social	0,000
	Aproveitamento de Canais de Perímetros de Irrigação para Piscicultura	0,000
	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - CONVIVER	0,000
	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - PDFF	0,000
	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - PROMESO	0,000
MI	Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura	0,001
	Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Tanques-Rede em Rios e Grandes Reservatórios	0,000
	Primeiro Emprego - Projeto Amanhã	0,000
	Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Esgotamento Sanitário	0,264
	Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Processos Erosivos	0,018
	Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Resíduos Sólidos	0,000
	Programa de Revitalização do São Francisco e Parnaíba - Água para Todos	0,172
	Promoção da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER	0,008
	Apoio a Estudantes Indígenas Fora da Aldeia	0,016
	Curso de Formação de Professores Indígenas (Magistério e Licenciatura)	0,011
	Demarcação de Terras Indígenas	0,000
	Diagnóstico Etnoambiental em Terras Indígenas	0,000
	Fomento às Ações de Acesso e Manutenção dos Benefícios Sociais e Previdenciários	0,034
MJ	Implantação de Pontos de Cultura Indígena	0,000
	Implantação/Implementação dos Territórios Etnoeducacionais	0,009
	Implementação do Programa de Moradia	0,002
	Localização e Proteção de Povos Indígenas Isolados ou de Recente Contato	0,000
	Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas	0,000
	Registro Civil de Nascimento de Povos Indígenas – RCNI	0,000
	Regularização de Terras Indígenas	0,007

MPA	Apoio à Assistência Técnica e Extensão Pesqueira	0,000
	Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aquícola	0,000
	Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Pesqueira	0,000
	Apoio a Projetos Demonstrativos na Atividade da Pesca	0,000
	Apoio à Renovação da Frota Artesanal	0,000
	Apoio a Unidades de Ensino em Aquicultura e Pesca	0,000
	Apoio e Implantação de Infra-Estrutura Aquícola e Pesqueira	0,000
	Capacitação de Profissionais de Aquicultura e Pesca	0,000
	Estudo para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca	0,000
	Fomento a Atividades Pesqueiras e Aquícolas sob Formas Associativas	0,000
	Fomento a Unidades Produtoras de Formas Jovens de Organismos Aquáticos	0,000
	Implantação da Aquicultura em Águas Públicas	0,000
	Implantação de Unidades Demonstrativas de Aquicultura	0,000
	Monitoramento da Atividade Aquícola e Pesqueira	0,000
	Registro Geral da Pesca	0,000
	Apoio à Elaboração dos Programas Territoriais de Pesca e Aquicultura	0,002
	Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	0,014

MS	Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania	3,386
	Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania	0,000
	Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	1,054
	Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	0,072
	Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF	0,429
	Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	4,577
	Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania à Atenção à Saúde Mental por meio da Implantação dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS	0,005
	Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania aos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192	0,000
	Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia	0,093
	Drenagem em Municípios com Alta Incidência de Malária	0,000
	Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Especiais - Assentamentos e Comunidades Rurais	0,023
	Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Indígenas	0,061
	Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais e Áreas Especiais - Quilombolas	0,003
	Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas	0,028
	Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos	0,037
	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 hab., exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	0,089
	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 hab., exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	0,053
Qualidade da Água	0,002	
Saneamento nas Escolas	0,000	
Mcid	FNHIS - Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (contratações 2007 e 2008)	0,001
	FNHIS - Habitação de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	0,382
	FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	0,014
	FNHIS - Urbanização de Assentamentos Precários (contratações de 2007, 2008 e 2009)	0,294
	PAC - Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado (contratações 2007 e 2008)	1,473
	PRÓ-MORADIA - Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (contratações 2007, 2008 e 2009)	0,839

MC	Capacitação de Multiplicadores	0,000
	Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos	0,000
	Operação do Sistema de Acesso à Banda Larga	0,031
MME	Programa Luz Para Todos	2,002
MDA	Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos	0,095
	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas	0,002
	Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	0,075
	Articulação para Implantação das Casas Digitais Rurais	0,000
	Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	0,000
	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	0,076
	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais	0,000
	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas	0,000
	ATER/Agricultores Familiares	0,000
	Biodiesel	0,042
	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	0,003
	Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social	0,000
	Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	0,287
	<b>Crédito Pronaf</b>	<b>11,668</b>
	Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	0,001
	Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	0,000
	Formação de Agentes de Desenvolvimento	0,050
	Garantia Safra	0,185
	Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional	0,000
	Implantação e Recuperação de Infraestrutura de Projetos de Assentamento	0,024
	Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais	0,028
	Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	0,003
	Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária	0,000
	Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais	0,383
	Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais	0,000
	Pagamento de Indenização aos Ocupantes das Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes Quilombolas	0,000
	Programa Arca das Letras	0,001
	Programa de Aquisição de Alimentos – PAA	0,080
	Programa Nacional de Crédito Fundiário	0,000
	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	0,021
	Projeto Dom Helder Câmara	0,039
	Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	0,002
	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	0,000
Terra Legal - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais na Amazônia Legal	0,034	
Terra Legal - Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos na Amazônia Legal	0,000	
Terra Sol	0,008	

	Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água)	0,004
	<b>Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência</b>	<b>15,852</b>
	<b>Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa</b>	<b>11,242</b>
	Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS	0,201
	PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	0,618
MDS	<b>Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família</b>	<b>27,810</b>
	Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada	0,466
	Programa Cisternas	0,222
	Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite	0,188
	Programa de Atenção Integral à Família	0,355
	Serviço Socioeducativo do PETI	0,298
	Apoio ao Desenvolvimento do Ecoturismo de Base Comunitária	0,001
	Apoio à Produção e ao Uso Sustentável em Unidades de Conservação Federais	0,000
	Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais	0,002
	Atlas do Abastecimento Urbano de Água - Complementação para o Brasil	0,008
	Capacitação de Comunidades Tradicionais	0,000
	Capacitação em Ecoturismo	0,000
MMA	Construção e Implementação de Planos de Gestão Integrada (Plano de Administração Conjunta) de Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas	0,000
	Curso de Capacitação em Manejo Florestal e Agrofloresta para Agentes de ATES/ATER	0,000
	Elaboração de Termos de Compromisso entre Comunidades Tradicionais e a Gestão de Unidades de Conservação	0,000
	Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas	0,003
	Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e na Mata Atlântica	0,003
	Gestão de Conselhos nas Unidades de Conservação Federais	0,000
	Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES	0,000
	Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários	0,000
MTE	Formação de Formadore(a)s, Educadore(a)s e Gestore(a)s Público(a)s para Atuação em Economia Solidária	0,000
	Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanseQs)	0,000
	Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores visando a Inserção no Mercado de Trabalho (Plan-teQs)	0,000
	<b>Total</b>	<b>100,000</b>

Fonte: Brasil (s.d.).



## CAPÍTULO 6

### PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS EMPREGADOS NA DEFINIÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO DA PESQUISA

■ **Silvia A. Zimmermann**

Pós-Doutoranda FAPERJ OPPA/CPDA

**Andréia Tecchio**

Doutoranda CPDA

### Introdução

O meio rural brasileiro, ao lado da periferia das grandes metrópoles, ainda concentra parcela significativa da população em situação de alta vulnerabilidade "social". A perspectiva adotada nesse estudo, é ver em que medida as políticas de desenvolvimento territorial e sua potencial interface com as políticas sociais tem facultado resultados concretos no enfrentamento da pobreza nas regiões definidas como territórios e objeto de ação das políticas públicas. Isso passa, antes de tudo, pelos mecanismos de articulação de políticas públicas, em especial quando se trata do Programa Territórios da Cidadania, conjugando ações de distintos ministérios. Todavia, essa não é uma tarefa fácil, como de resto a própria articulação de atores, no interior do ambiente territorial.

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa procurou-se sistematizar dados secundários que nos auxiliassem na visualização de indicadores territoriais, subsidiando posteriormente a escolha dos estudos de caso, apresentados no segundo volume. Esse movimento está exposto detalhadamente nos próximos tópicos.

Para a definição dos Territórios da Cidadania (TC) que foram objeto de estudo de campo na presente pesquisa, analisamos dados secundários obtidos no Portal da Cidadania (sítio Territórios da Cidadania) e dados do Cadastro Único, órgão vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Estes últimos foram extraídos do Cadastro do Programa Bolsa Família, no dia 31 agosto de 2010, e conforme a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania não houve modificações significativas para estes dados para o ano de 2011. Os dados trabalhados aqui estão disponíveis no Anexo do capítulo.

Tendo em vista os objetivos desse estudo, os valores do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH), do ano de 2000, os dados de acesso das famílias ao Programa Bolsa Família (PBF) e daquelas cadastradas no CadÚnico, referentes aos territórios existentes, constituem-se em informações importantes para uma aproximação às situações de vulnerabilidade social nas regiões, objeto da política territorial. Dessa forma, o levantamento e a sistematização desses dados subsidiaram a definição dos estudos de caso desta pesquisa. Esses três conjuntos de indicadores encontram-se detalhados a seguir.

### **Box 1 - Cadastro Único**

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, indicando aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos. Este cadastro aponta um levantamento socioeconômico dessas famílias, com informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família. De posse deste cadastro, o Governo Federal, por meio de um sistema informatizado, consolida os dados coletados e os utiliza para formular e implementar políticas específicas as famílias cadastradas. Conforme dados do MDS, que coordenada o cadastramento, atualmente existem 21 milhões de famílias inscritas.

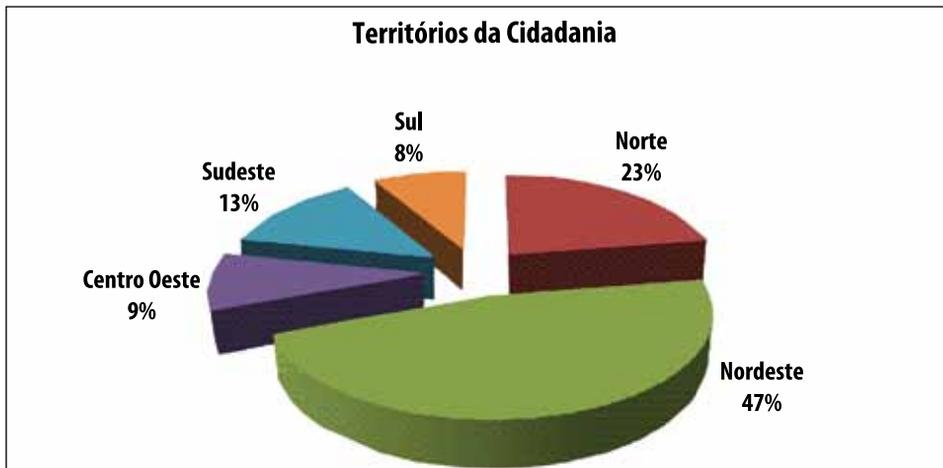
As informações do Cadastro Único são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011, e podem ainda ser utilizadas pelos governos estaduais e municipais para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas. Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo. Conforme o site do MDS, os cadastros devem ser atualizados pelos municípios, no máximo, a cada dois anos, contados de sua data de inclusão ou última atualização.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/>.

## **1. Territórios da Cidadania e os indicadores de IDH**

Dos 120 Territórios da Cidadania (TC) identificados no Brasil, 27 (23%) estão na região Norte, 56 (47%) na região Nordeste, 11 (9%) no Centro-Oeste, 16 (13%) na região Sudeste e 10 (8%) no Sul, conforme a Figura 1.

**Figura 1 - Territórios da Cidadania, distribuição nas grandes regiões brasileiras**



**Fonte:** elaborado a partir de dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

No total, os 120 TC compreendem 1.850 municípios, que apresentam baixos valores de IDH. O IDH é uma medida composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Serve para comparar o grau de desenvolvimento de países, municípios, estados e regiões e tem sido amplamente empregado pela literatura especializada e órgãos governamentais, embora sua capacidade de mensurar o desenvolvimento venha sendo questionada ultimamente, especialmente nos documentos derivados da chamada Comissão Stiglitz. O IDH varia de zero (0), em países sem desenvolvimento humano, até um (1), em países com desenvolvimento humano. Valores de IDH entre zero e 0,49 são considerados baixos. Valores de IDH entre 0,50 até 0,79 são considerados médios e valores de IDH superiores a 0,80 indicam países com alto nível de desenvolvimento.

Os valores de IDH dos TC estão disponíveis no sítio Territórios da Cidadania (MDA) e representam a média dos IDH dos municípios que compõem cada território. O menor IDH entre os TC é o do Território Alto Juruá (AM), no valor de 0,52, e o maior é o do Território das Águas Emendadas – DF/GO/MG, no valor de 0,83. O IDH médio contabilizando o somatório de todos os 120 TC é de 0,67. O Quadro 1, a seguir, destaca os 17 TC com menor IDH (entre 0,52 e 0,59).

**Quadro 1 - Territórios da Cidadania com menores IDH (entre 0,52 e 0,59)**

UF	Territórios	IDH
AM	Alto Juruá	0,52
MA	Baixo Parnaíba	0,55
AL	Do Médio Sertão	0,56
MA	Lençóis Maranhenses/Munim	0,57
MA	Vale Do Itapecuru	0,57
AL	Da Bacia Leiteira	0,58
AL	Do Alto Sertão	0,58
AL	Do Litoral Norte	0,58
BA	Semiárido Nordeste II	0,58
MA	Alto Turi e Gurupi	0,58
PB	Curimataú	0,58
PI	Cocais	0,58
SE	Alto Sertão	0,58
AL	Mata Alagoana	0,59
AM	Mesorregião Alto Solimões	0,59
MA	Cocais	0,59
MA	Médio Mearim	0,59

**Fonte:** elaborado a partir de dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

Para uma melhor visualização, o Quadro 2 apresenta os TC divididos conforme quatro níveis de IDH: 1) de 0,50-0,59; 2) de 0,60-0,69; 3) de 0,70-0,79 e; 4) de 0,80-0,89. Os resultados mostram que dos 120 TC, 17 (14%) apresentam IDH entre 0,50-0,59; 62 (52%) apresentam IDH entre 0,60-0,69; 37 (31%) apresentam IDH entre 0,7- 0,79 e 4 (3%) apresentam IDH maior que 0,80.

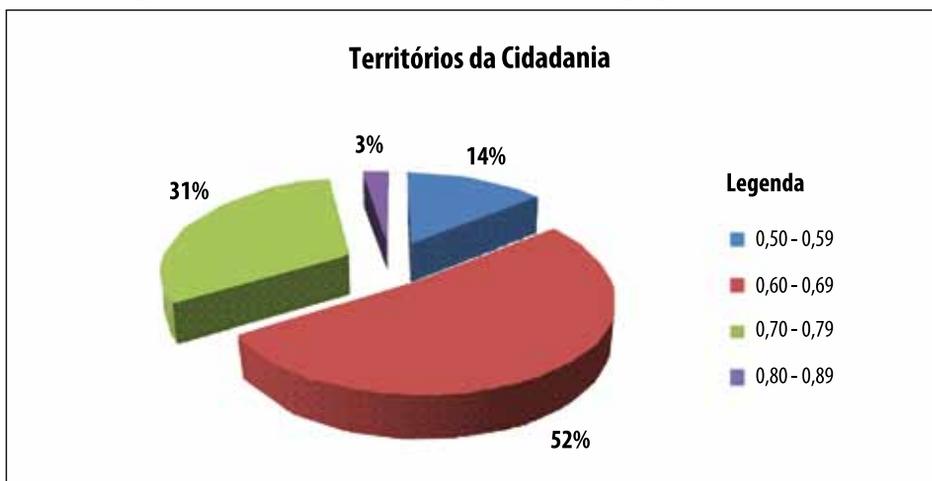
**Quadro 2 - Distribuição do IDH dos TC conforme os estados brasileiros**

Grande Região	IDH Médio	IDH				Total TC
		0,50-0,59	0,60-0,69	0,70-0,79	0,80-0,89	
Norte	0,67	2	16	9	0	27
Nordeste	0,62	15	37	4	0	56
Centro-Oeste	0,73	0	2	9	0	11
Sudeste	0,72	0	6	8	2	16
Sul	0,76	0	1	7	2	10
Total TC	-	17 (14%)	62(52%)	37(31%)	4 (3%)	120

Fonte: elaborado a partir de dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

A Figura 2 ilustra a distribuição dos TC conforme os valores de IDH. Nela constatamos que 97% dos TC apresentam valores de IDH considerados médios, acima de 0,50. Destes, a maioria representa Territórios com IDH entre 0,60-0,69.

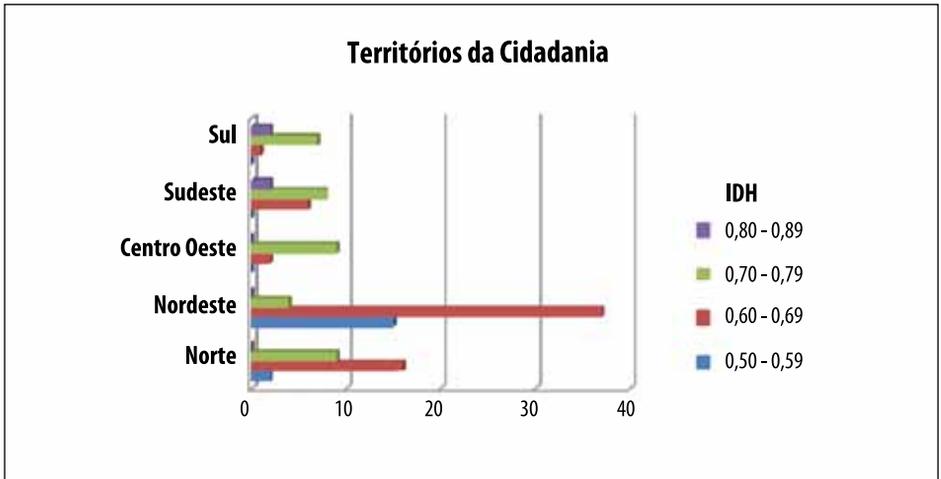
**Figura 2 - Territórios da Cidadania conforme agrupamento de IDH**



Fonte: elaborado a partir de dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

Considerando a distribuição espacial dos TC entre os diferentes níveis de IDH apresentados, consta-se que os TC com valores mais baixos de IDH se concentram na região Nordeste e Norte do Brasil, enquanto que os TC com IDH acima de 0,80 estão na região Sudeste e Sul (Figura 3).

**Figura 3 - Número de Territórios da Cidadania conforme agrupamento de IDH**



**Fonte:** elaborado a partir de dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS).

## 2. Territórios da Cidadania e acesso ao Programa Bolsa Família (PBF)

Dados coletados junto ao Departamento do Cadastro Único (MDS) indicavam valores referentes ao número de famílias beneficiárias pelo PBF nas áreas rural e urbana, em 5.564 municípios brasileiros. Para obtermos os dados referentes aos Territórios da Cidadania, somamos os valores referentes aos municípios que compõem cada um dos 120 TC e, assim, identificamos o valor total de beneficiados por território. Para efeito de comparação com os dados populacionais dos TC, multiplicamos os valores fornecidos pelo Departamento do Cadastro Único por quatro, considerando que, em média, uma família comporta quatro membros.

O resultado que aparece no Quadro 3, abaixo, mostra que os TC com menos IDH também são aqueles que mais acessam o PBF, quando comparamos a população que acessa o programa e o total da população do território. Nos territórios onde se localizam os menores IDH (entre 0,50 e 0,59), a população que acessa o PBF é superior a 50%, com exceção do Território da Mesorregião Alto Solimões (AM), onde este valor é de 42%. O Território do Alto Juruá (AM), que apresenta o menor IDH entre os TC, indica que 50% da sua população acessa o PBF.

Os dados do Departamento do Cadastro Único indicam que todos os TC têm acesso ao PBF, em níveis que variam de 7% a 69% da população total destes territórios. Para facilitar a visualização do acesso dos TC ao PBF, agrupamos os territórios, con-

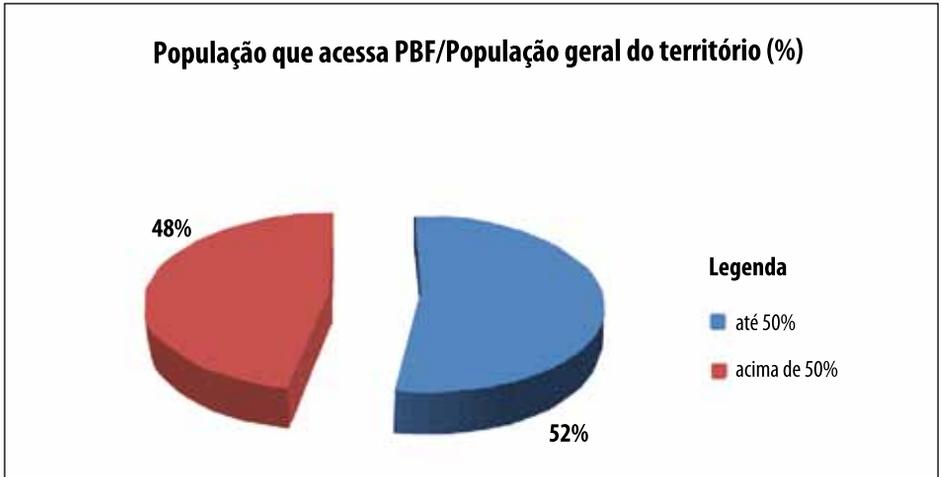
forme observamos na Figura 4, o nível de acesso ao PBF: até 50% e acima de 50%. O resultado mostra que em 48% dos TC a população que acessa o PBF está acima de 50% da população geral destes territórios.

### Quadro 3 - Territórios da Cidadania selecionados, IDHs, população total do território

UF	Territórios	IDH	População Geral TC	Nº Famílias que acessam o PBF	Pop. Total que acessa o PBF	Pop. Total que acessa o PBF/Pop. geral do território
AM	Alto Juruá	0,52	83.267	10.312	41.248	50%
MA	Baixo Parnaíba	0,55	411.525	59.346	237.384	58%
AL	Do Médio Sertão	0,56	153.422	26.005	104.020	68%
MA	Lençóis Maranhenses/ Munim	0,57	252.306	37.062	148.248	59%
MA	Vale Do Itapecuru	0,57	268.335	36.857	147.428	55%
AL	Da Bacia Leiteira	0,58	125.693	21.112	84.448	67%
AL	Do Alto Sertão	0,58	169.107	27.111	108.444	64%
BA	Semiárido Nordeste II	0,58	407.964	64.771	259.084	64%
AL	Do Litoral Norte	0,58	180.788	27.733	110.932	61%
PI	Cocais	0,58	374.139	56.671	226.684	61%
SE	Alto Sertão	0,58	146.529	21.581	86.324	59%
PB	Curimatau	0,58	99.217	14.530	58.120	59%
MA	Alto Turi e Gurupi	0,58	288.985	41.240	164.960	57%
AL	Mata Alagoana	0,59	321.674	51.831	207.324	64%
MA	Médio Mearim	0,59	262.320	41.947	167.788	64%
MA	Cocais	0,59	767.787	114.236	456.944	60%
AM	Mesorregião Alto Solimões	0,59	224.068	23.318	93.272	42%

**Fonte:** elaborado a partir de dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS) e dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA)..

**Figura 4 - População que acessa PBF e população total do território**



**Fonte:** elaborado a partir de dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS).

Os dados indicam que nos TC a maioria da população que acessa o PBF está localizada no meio rural, quando comparamos o local de domicílio das famílias que acessam sobre o total de famílias beneficiárias do PBF (pop.rural+pop.urbana). A variação observada vai desde 10%, no Território Zona da Mata Sul (PB), até 77%, no Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (RR).

Ao comparamos a população do meio rural que acessa o PBF com a população geral desses territórios (o somatório das populações rural e urbana), encontramos uma variação entre 1%, Território das Águas Emendadas (DF/GO/MG) até 46%, Território da Serra da Capivara (PI). No Quadro 4 apresentamos os TC em que a população rural que acessa o PBF é superior a 60%.

O Território do Sisal (BA) é o território com maior número de famílias no meio rural com acesso ao PBF, uma população de 246.852 pessoas (equivalente a 61.713 famílias); seguido pelo Território do Cariri (CE), com uma população de 224.752 pessoas (equivalente a 56.188 famílias) e; o Território Inhamuns Crateús (CE), com a uma população de 199.840 pessoas (equivalente a 49.960 famílias). No entanto, nem todos estes territórios apresentam o maior índice de acesso ao PBF, quando relacionados ao valor da população total do município que acessa o programa e a população geral do território (Quadro 5).

**Quadro 4 - Territórios da Cidadania selecionados, IDH, variação da população total rural que acessa o Programa Bolsa Família**

UF	Territórios	IDH	Pop. Geral do TC	Pop. Rural que acessa o PBF	Pop. Total que acessa o PBF	Pop. Total que acessa o PBF/ Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/ Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Total que acessa o PBF
RR	Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	0,63	27.521	10.616	13.816	50%	39%	77%
BA	Do Sisal	0,60	582.331	246.852	367.792	63%	42%	67%
PI	Da Serra da Capivara	0,61	140.761	64.704	96.808	69%	46%	67%
RS	Médio Alto Uruguai	0,76	189.946	41.436	64.364	34%	22%	64%
PI	Vale das Guaribas	0,60	340.286	137.736	216.564	64%	40%	64%
MA	Lençóis Maranhenses/ Munim	0,57	252.306	93.824	148.248	59%	37%	63%
BA	Chapada Diamantina	0,63	376.467	136.332	218.124	58%	36%	63%
BA	Velho Chico	0,62	370.102	136.860	220.080	59%	37%	62%
BA	Semiárido Nordeste II	0,58	407.964	159.640	259.084	64%	39%	62%

**Fonte:** elaborado a partir de dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS) e dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

**Quadro 5 - Territórios da Cidadania selecionados, IDH, população total que acessa o Programa Bolsa Família no meio rural**

UF	Territórios	IDH	Pop. Geral do TC	Pop. Rural que acessa o PBF	Pop. Total acessa o PBF	Pop. Total que acessa o PBF/Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Total que acessa o PBF
BA	Do Sisal	0,60	582.331	246.852	367.792	63%	42%	67%
CE	Cariri	0,66	892.558	224.752	499.716	56%	25%	45%
CE	Inhamuns Crateús	0,64	524.175	199.840	339.972	65%	38%	59%
AL	Do Agreste	0,60	578.296	188.052	345.596	60%	33%	54%
CE	Vales Caru Aracatiçu	0,63	571.045	185.188	321.920	56%	32%	58%
PA	Baixo Tocantins	0,68	739.881	174.884	312.592	42%	24%	56%
PE	Agreste Meridional	0,60	587.086	169.112	324.776	55%	29%	52%
MA	Cocais	0,59	767.787	164.864	456.944	60%	21%	36%
BA	Semiárido Nordeste II	0,58	407.964	159.640	259.084	64%	39%	62%
BA	Sertão do S. Francisco	0,64	494.624	143.220	282.672	57%	29%	51%

**Fonte:** elaborado a partir de dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS) e dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

**Quadro 6 - Territórios da Cidadania selecionados, IDH,  
 população que acessa o Programa Bolsa Família no meio rural**

UF	Territórios	IDH	Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF	Pop. Total acessa o PBF	Pop. Total que acessa o PBF/Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Total que acessa o PBF
AM	Alto Juruá	0,52	83.267	14.696	41.248	50%	18%	36%
MA	Baixo Parnaíba	0,55	411.525	136.608	237.384	58%	33%	58%
AL	Do Médio Sertão	0,56	153.422	59.664	104.020	68%	39%	57%
MA	Lençóis Maranhenses/Munim	0,57	252.306	93.824	148.248	59%	37%	63%
MA	Vale Do Itapecuru	0,57	268.335	70.296	147.428	55%	26%	48%
BA	Semiárido Nordeste II	0,58	407.964	159.640	259.084	64%	39%	62%
PI	Cocais	0,58	374.139	117.452	226.684	61%	31%	52%
MA	Alto Turi e Gurupi	0,58	288.985	61.380	164.960	57%	21%	37%
AL	Do Alto Sertão	0,58	169.107	60.968	108.444	64%	36%	56%
SE	Alto Sertão	0,58	146.529	49.884	86.324	59%	34%	58%
AL	Da Bacia Leiteira	0,58	125.693	43.656	84.448	67%	35%	52%
AL	Do Litoral Norte	0,58	180.788	37.344	110.932	61%	21%	34%
PB	Curimataú	0,58	99.217	24.864	58.120	59%	25%	43%
MA	Cocais	0,59	767.787	164.864	456.944	60%	21%	36%
MA	Médio Mearim	0,59	262.320	79.272	167.788	64%	30%	47%
AL	Mata Alagoana	0,59	321.674	67.412	207.324	64%	21%	33%
AM	Mesorregião Alto Solimões	0,59	224.068	33.592	93.272	42%	15%	36%

**Fonte:** elaborado a partir de dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS) e dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

Os dados de IDH mostram que nos TC com menor IDH, abaixo de 0,60, a população rural é a que mais acessa o PBF entre os beneficiários do programa (Quadro 6). No Território do Alto Juruá (AM), que apresenta o menor IDH entre os TC, 36% da população que acessa o PBF está localizada no meio rural, enquanto que no Território Baixo Parnaíba (MA), segundo menor IDH entre os TC, 58% da população que acessa o PBF está localizada no meio rural.

Os dados do Cadastro Único indicam que as grandes regiões brasileiras com menores IDH para os TC, regiões Norte e Nordeste do Brasil, também são as regiões mais beneficiadas com o PBF. Nessas regiões a população rural é a maior beneficiária (Quadro 7).

**Quadro 7 - Grandes regiões, Territórios da Cidadania selecionados e população que acessa o Programa Bolsa Família no Brasil**

Grande Região	IDH Médio dos TC	Pop. Geral TC	Pop. Total (urb.+rural) que acessa o PBF	Pop. Total (urb.+rural) que acessa o PBF	Pop. Total que acessa o PBF/Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Total que acessa o PBF
Norte	0,67	9.090.218	1.205.692	3.164.848	35%	13%	38%
Nordeste	0,62	20.990.601	5.435.056	11.667.100	56%	26%	47%
Centro-Oeste	0,73	2.671.719	189.392	683.772	26%	7%	28%
Sudeste	0,72	8.239.407	703.324	1.939.072	24%	9%	36%
Sul	0,76	3.691.954	323.792	928.372	25%	9%	35%
Total	0,70	44.683.899	18.383.164	7.857.256	41%	18%	43%

**Fonte:** elaborado a partir de dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS) e dados do sítio Territórios da Cidadania (MDA).

O cruzamento de dados disponíveis no sítio Territórios da Cidadania com dados do Cadastro Único do Programa Bolsa Família indica que a maioria das populações rurais dos TC é beneficiada com o PBF. Ao dividirmos a população total rural do território pela população rural que acessa o PBF no território encontramos valores que vão de 20% (Território Planalto Norte em Santa Catarina) até 85% (Território de Inhamuns Crateús no Ceará) (Quadro 8).

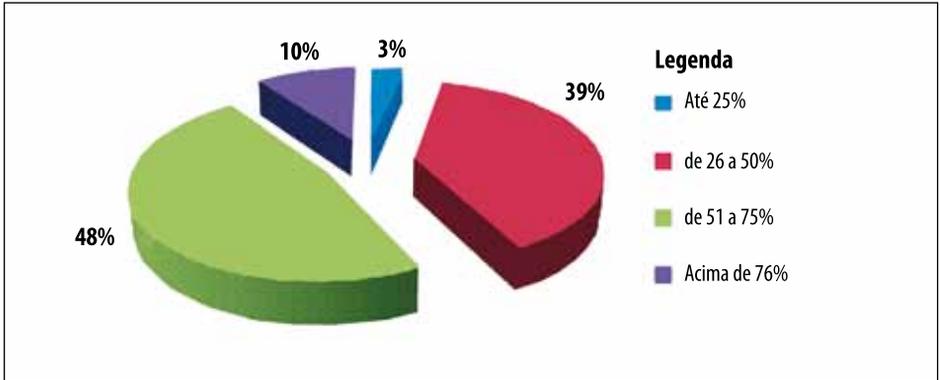
**Quadro 8 - Territórios da Cidadania selecionados e análises comparativas entre as populações que vivem nos territórios e as que acessam o Programa Bolsa Família**

UF	Territórios	IDH	Pop. Geral TC	Pop.Total que acessa o PBF	Pop. Rural do TC	Pop. Rural que acessa o PBF	Pop. Total que acessa PBF/ Pop. Geral TC	Pop. Total Rural que acessa o PBF/Pop. Geral TC	Pop. Rural que acessa PBF/Pop. Total que acessa o PBF	Pop. Rural que acessa o PBF/Pop. Rural TC
CE	Inhamuns Crateús	0,64	524.175	339.972	235562	199.840	65%	38%	59%	85%
CE	Carirí	0,66	892.558	499.716	266.418	224.752	56%	25%	45%	84%
BA	Irecê	0,61	403.070	250.592	155392	131.024	62%	33%	52%	84%
PI	Da Serra da Capivara	0,61	140.761	96.808	79.133	64.704	69%	46%	67%	82%
BA	Sertão do São Francisco	0,64	494.624	282.672	178.664	143.220	57%	29%	51%	80%
CE	Sobral	0,65	450.391	224.580	128.767	102.672	50%	23%	46%	80%
CE	Sertão Central	0,63	362.091	221.348	158.415	125.924	61%	35%	57%	79%
CE	Sertões do Canindé	0,62	195.314	124.312	86.314	68.572	64%	35%	55%	79%
PI	Do Canindé	0,60	121.120	83.328	62.858	48.556	69%	40%	58%	77%
RN	Alto Oeste	0,64	196.280	121.496	69.115	52.728	62%	27%	43%	76%
PI	Vale das Guaribas	0,60	340.286	216.564	180.816	137.736	64%	40%	64%	76%
PE	Sertão do Pajauí	0,65	395.293	239.000	153673	116.472	60%	29%	49%	76%

**Fonte:** elaborado a partir de dados do Sítio Territórios da Cidadania e do Departamento do Cadastro Único (MDS) e sítio Territórios da Cidadania (MDA).

Para facilitar a visualização da população rural dos TC que acessa o PBF, agrupamos os territórios conforme o nível de acesso de suas populações rurais ao PBF em comparação à população rural total desses territórios: 1) até 25%; 2) 26-50%; 3) 51-75%; 4) acima de 76%. O resultado mostra que em 48% dos TC a população rural que acessa o PBF comparada à população rural total do território está entre 51-75%; 39% está entre 26-50%; 10% está acima de 76% e apenas 3% chega a 25% (Figura 5).

**Figura 5 - Relação entre a população rural que acessa o PBF nos Territórios da Cidadania selecionados e a população rural total destes territórios**



**Fonte:** elaborado a partir de dados do Sítio Territórios da Cidadania e dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS).

Os dados fornecidos pelo Departamento do Cadastro Único do PBF indicam as condições dos beneficiários conforme a faixa de rendimento, separando aqueles considerados em Extrema Pobreza (renda *per capita* até R\$ 70,00); aqueles considerados na Pobreza (renda entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00) e; aqueles considerados de Baixa Renda (renda *per capita* acima de R\$ 140,00 chegando até R\$ 255,00). Conforme o Quadro 9 constata-se que a maioria da população rural brasileira beneficiária do PBF se encontra em condições de Extrema Pobreza (85% no Brasil e 90% nos TC). A Figura 6 ilustra esta situação.

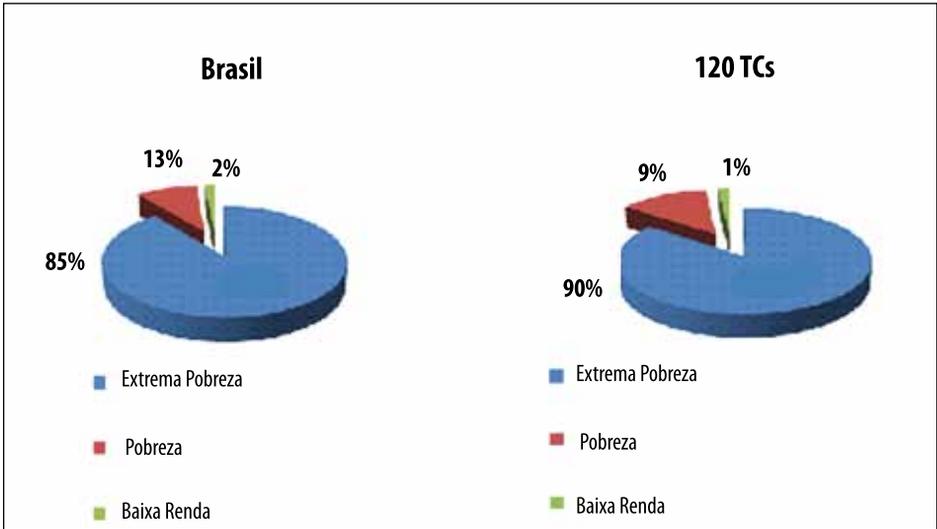
**Quadro 9 - Territórios da Cidadania selecionados e análises comparativas entre as populações que vivem nos territórios e as que acessam o PBF**

	Extrema Pobreza (Renda per capita até R\$ 70,00)	Pobreza (Renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00)	Baixa Renda (Renda per capita acima de R\$ 140,00)	Total Rural
<b>Condições dos Beneficiados Rurais com o Programa Bolsa Família (nº Famílias)</b>				
Nos 120 Territórios da Cidadania	1.759.006	179.431	25.877	1.964.314
No Brasil	3.262.983	490.285	60.381	3.813.649
<b>Condições dos Beneficiados Rurais com o Programa Bolsa Família (População - nºFam. X 4)</b>				
Nos 120 Territórios da Cidadania	7.036.024	717.724	103.508	7.857.256
No Brasil	13.051.932	1.961.140	241.524	15.254.596

**Fonte:** elaborado a partir de dados do Sítio Territórios da Cidadania e do Departamento do Cadastro Único (MDS).

A porcentagem de miseráveis entre a população rural que acessa o PBF tanto para o Brasil quanto entre os TC é muito parecida, variando de 85% para 90%.

**Figura 6 - Condição da população rural que acessa PBF, no Brasil e nos 120 Territórios da Cidadania**



**Fonte:** elaborado a partir de dados do Sítio Territórios da Cidadania e dados da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Departamento do Cadastro Único (MDS).

### 3. Territórios da Cidadania e Cadastro Único

Os dados do Departamento do Cadastro Único (MDS) nos informam também valores referentes às famílias cadastradas beneficiárias e não beneficiárias do PBF, o que permite quantificarmos o número de famílias que são inscritas no cadastro conforme localidade de domicílio.

De acordo com a Tabela 01, o TC em que encontramos o maior número de famílias situadas no meio rural no Cadastro Único é Sisal na Bahia, com 82.145 famílias. Os dados mostram que entre os 120 TC a população cadastrada situada no meio urbano (4,1 milhões) é maior que aquela do meio rural (2,7 milhões), reproduzindo a situação brasileira, onde 14,8 milhões dos cadastrados situam-se no meio urbano, enquanto 5,5 milhões indicam residir no meio rural.

Os dados evidenciam que no conjunto dos 120 TC, a porcentagem de famílias beneficiadas pelo PBF em comparação ao número de famílias cadastradas é igual ou superior a 40%, com exceção do TC das Águas Emendadas DF/GO/MG, na ordem de 24% (cf. tabelas no Anexo). Para esta mesma questão, entre os 120 TC, quatro apresentam uma porcentagem igual ou acima de 80%: Território do Alto Sertão (AL), Território Alto Juruá (AM), Território Rio Negro da Cidadania Indígena (AM), Território Baixada Ocidental (MA) e Território Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (RR).

**Tabela 1 - Famílias cadastradas no Cadastro Único conforme localização rural ou urbana e renda em 2010**

Território	Quantidade de Famílias Cadastradas – CADÚnico – localidade do domicílio								
	Urbano				Rural				Urb+Rural
	Renda per capita até R\$ 70,00	Renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00	Total	Renda per capita até R\$ 70,00	Renda per capita entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00	Total	Total
BA - Território do Sisal	33.308	5.444	4.808	43.560	66.995	7.639	7.511	82.145	125.705
CE - Território Cariri	67.123	18.734	11.990	97.847	58.335	8.643	9.729	76.707	174.554
CE - Território Inhamuns Crateús	35.978	7.064	10.168	53.210	51.435	6.508	9.657	67.600	120.810
CE - Território Vales do Curu e Aracatiagu	35.585	8.665	7.413	51.663	49.616	7.107	6.087	62.810	114.473
AL - Território do Agreste	40.398	9.051	4.503	53.952	49.037	6.413	4.707	60.157	114.109
PA - Território Baixo Tocantís	40.795	5.962	2.863	49.620	51.224	5.002	2.107	58.333	107.953
PE - Território Agreste Meridional	41.185	8.843	7.319	57.347	46.602	5.299	5.197	57.098	114.445
BA - Território Semiárido Nordeste II	28.408	3.188	3.902	35.498	44.922	3.856	4.210	52.988	88.486
MA - Território Cocais	75.872	12.971	9.436	98.279	45.629	2.901	2.648	51.178	149.457
PA - Território Nordeste Paraense	46.853	12.461	7.858	67.172	41.359	4.949	3.445	49.753	116.925
BA - Território Chapada Diamantina	23.035	4.523	4.852	32.410	37.895	5.339	6.064	49.298	81.708
PI - Território Vale do Guaribas	23.505	4.304	4.358	32.167	39.602	3.912	5.018	48.532	80.699
BA - Território Velho Chico	22.586	4.341	4.400	31.327	36.425	4.831	6.373	47.629	78.956
BA - Território Sertão do São Francisco	39.476	5.506	7.678	52.660	38.978	4.060	4.048	47.086	99.746
BA - Território Irecê	33.319	5.039	6.897	45.255	36.534	3.525	5.118	45.177	90.432
Total 120 TC	2.675.654	889.560	622.023	4.187.237	2.101.602	366.551	289.558	2.757.711	6.944.948
Brasil	8.119.531	4.103.714	2.670.922	14.894.167	3.925.396	937.782	652.706	5.515.884	20.410.051

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010.

Também comparamos a quantidade de famílias no Cadastro Único e a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF (cf. tabelas no Anexo) e verificamos que em 77 dos 120 TC o Cadastro Único abrange uma população igual ou acima de 60% do território. Nesta mesma análise, a média no conjunto dos 120 TC é de 62%, enquanto no Brasil essa média é de 42%.

Entre as informações coletadas pelo Cadastro Único havia um questionário específico destinado àquelas pessoas que se declaravam agricultor familiar (denominado Q3). Esse questionário levantou algumas informações sobre a situação da posse de uso da terra, quantidade de quilombolas e sobre o acesso ao PRONAF e ao PBF simultaneamente. Entre os 120 TC, destacamos a situação do Território Vale de Itapecuru (MA), onde entre as 191.314 pessoas que responderam o questionário, a maioria disse ser arrendatário (43.103 pessoas) estando em segundo lugar a situação de proprietário (33.300 pessoas). Este território figura entre os que apresentaram maior número de pessoas que se declaram comodatário, beneficiados pelo Banco da Terra e posseiro. O território de Sisal (BA) foi o que apresentou a maior quantidade de agricultores proprietários (47.016 pessoas) e o território Médio Mearim (MA) foi o que apresentou maior número de assentados pelo INCRA (6.056 pessoas), conforme aqueles que responderam o questionário Q3 (cf. detalhes em tabelas do Anexo).

**Tabela 2 - Pessoas que responderam questionário sobre Agricultura Familiar (AF) – Q3, conforme a posse de uso da terra em 15 TC em 2010**

Território	Quant. de pessoas que respond. quest. AF	Pessoas que responderam sobre a posse de uso da terra							
		Quant.	Propriet.	Arrendat.	Parceiro/Meeiro	Comodat.	Assent. pelo INCRA	Benef. Banco da Terra	Posseiro
Total 120TC	1.990.813	1.357.985	541.178	311.726	257.250	99.807	80.145	6.446	61.433
MA - Território Vale Do Itapecuru	191.314	125.702	33.300	43.103	20.511	14.421	5.605	961	7.801
CE - Território Inhamuns Crateús	169.961	114.155	11.064	42.475	45.559	9.729	3.653	169	1.506
CE - Território Cariri	104.239	71.337	14.042	36.418	19.168	884	306	25	494
CE - Território Sobral	83.433	53.806	6.862	26.827	7.658	9.143	1.254	59	2.003
BA - Território do Sisal	58.717	53.272	47.016	210	5.112	592	75	4	263

CE - Território Vales do Caru e Aracatiçu	68.258	49.072	8.223	23.457	10.109	2.981	2.409	112	1.781
PE - Território Sertão do Pajau	58.903	35.648	16.992	8.937	5.770	1.531	625	32	1.761
PE - Território Agreste Meridional	52.891	34.355	20.966	711	4.610	5.596	1.472	11	989
PI - Território Vale das Guaribas	39.604	31.098	10.695	5.595	8.411	3.988	108	17	2.284
PE - Território Sertão do Araripe	43.150	31.068	18.542	3.582	2.988	5.168	238	66	484
MA - Território Médio Mearim	44.002	28.876	5.991	10.076	3.416	602	6.056	486	2.249
PE - Território Sertão do São Francisco	34.014	28.329	15.916	293	2.112	7.854	983	8	1.163
CE - Território Sertões do Canindé	38.814	26.699	7.059	8.263	4.475	1.248	3.662	118	1.874
MA - Território Campo e Lagos	46.126	26.605	4.417	11.915	5.379	512	3.181	55	1.146

**Fonte:** Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010.

Entre aqueles que responderam o questionário da Agricultura Familiar nos 120 TC, o Território Baixo Tocantins (PA) é aquele que apresenta o maior número de quilombolas, 10.425 pessoas. Entre as 15.310 pessoas que responderam o questionário da agricultura familiar sobre acessar PBF e PRONAF, os três territórios que apresentaram valor acima de mil pessoas se encontram no Estado do Rio Grande do Sul: Território Noroeste Colonial (1.342 pessoas), Território Médio Alto Uruguai (1.206) e Território Zona Sul do Estado (1.130 pessoas). O conjunto destes dados consta nas tabelas em anexo.

## Considerações finais

Considerando-se o exposto acima, e como ficará claro no segundo volume, o estudo definiu a escolha dos TC pesquisados levando-se em consideração os seguintes critérios:

- a) distribuição geográfica: buscando incorporar um TC de cada uma das cinco grandes regiões geográficas do país, tratando de observar diferenças regionais importantes, especialmente tendo em vista a própria atuação da política e a caracterização socioeconômica da população (em especial a rural);

- b) IDH: tratando de incorporar áreas com baixo IDH, mas também visualizando a permanência de populações pobres nos TC com maior índice e aparentemente forte dinamização econômica, como foi o caso selecionado para o estudo piloto;
- c) incidência do PBF: tendo em vista que o “corte” adotado pelo PBF indica a presença de família pobres e extremamente pobres, a incidência do programa parece ser um indicador importante para a definição dos casos e o acesso às famílias. Nessa mesma direção estivemos atentos à presença de populações e/ou comunidades específicas nos territórios, tais como quilombolas, indígenas e assentados de reforma agrária.
- d) presença das bases de serviços do MDA, articulando os instrumentos do Programa Brasil Sem Miséria Rural (PBSMR) com as políticas de abordagem territorial (PTC e PRONAT): essa interface é importante para o processo de articulação de políticas e parece-nos estratégico examinar uma situação onde esses mecanismos convergem.
- e) existência prévia de estudos sobre os territórios.

Assim foram definidos seis estudos de caso, a saber: os territórios do Meio Oeste do Contestado (SC), de Irecê (BA), da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (RR), do Sertão Ocidental (SE), da Serra Geral (MG) e do Sudeste Paraense (PA). Uma apresentação detalhada dos casos encontra-se disponível no volume 2. Nos capítulos a seguir serão tratados os eixos temáticos “transversais” aos territórios visitados, buscando enfatizar dimensões relativas aos temas do combate à pobreza, das institucionalidades e políticas vigentes nessas regiões.

Anexos do Capítulo 6

Anexo 1 – Quantidade de famílias no Cadastro Único conforme situação de domicílio e renda per capita, 2010

Território	Quantidade de famílias cadastradas – CADÚnico – localidade do domicílio conforme Renda per capita										
	Urbano					Rural					Urb.+Rural Total
	Até R\$ 70	Entre R\$ 70 - 140	Acima de R\$ 140	Total	Total	Até R\$ 70	Entre R\$ 70-140	Acima de R\$ 140	Total		
BA - Sisal	33.308	5.444	4.808	43.560	43.560	66.995	7.639	7.511	82.145	125.705	
CE - Cariri	67.123	18.734	11.990	97.847	97.847	58.335	8.643	9.729	76.707	174.554	
CE - Inhamuns Grateus	35.978	7.064	10.168	53.210	53.210	51.435	6.508	9.657	67.600	120.810	
CE - Vales do Curu e Aracatiçu	35.585	8.665	7.413	51.663	51.663	49.616	7.107	6.087	62.810	114.473	
AL - Agreste	40.398	9.051	4.503	53.952	53.952	49.037	6.413	4.707	60.157	114.109	
PA - Baixo Tocantins	40.795	5.962	2.863	49.620	49.620	51.224	5.002	2.107	58.333	107.953	
PE - Agreste Meridional	41.185	8.843	7.319	57.347	57.347	46.602	5.299	5.197	57.098	114.445	
BA - Semiárido Nordeste II	28.408	3.188	3.902	35.498	35.498	44.922	3.856	4.210	52.988	88.486	
MA - Cocais	75.872	12.971	9.436	98.279	98.279	45.629	2.901	2.648	51.178	149.457	
PA - Nordeste Paraense	46.853	12.461	7.858	67.172	67.172	41.359	4.949	3.445	49.753	116.925	
BA - Chapada Diamantina	23.035	4.523	4.852	32.410	32.410	37.895	5.339	6.064	49.298	81.708	
PI - Vale do Guaribas	23.505	4.304	4.358	32.167	32.167	39.602	3.912	5.018	48.532	80.699	
BA - Velho Chico	22.586	4.341	4.400	31.327	31.327	36.425	4.831	6.373	47.629	78.956	
BA - Serão do São Francisco	39.476	5.506	7.678	52.660	52.660	38.978	4.060	4.048	47.086	99.746	
BA - Irecê	33.319	5.039	6.897	45.255	45.255	36.534	3.525	5.118	45.177	90.432	
MA - Baixo Parnaíba	30.878	2.251	2.215	35.344	35.344	40.681	2.172	2.277	45.130	80.474	
SE - Serão Ocidental	29.025	6.857	4.953	40.835	40.835	34.631	5.921	4.347	44.899	85.734	

PE - Sertão do São Francisco	24.633	9.388	8.253	42.274	28.520	7.952	7.257	43.729	86.003
PE - Sertão do Pajeú	33.693	6.528	7.856	48.077	33.028	4.235	5.112	42.375	90.452
MA - Baixada Ocidental	30.837	2.596	2.344	35.777	37.437	2.368	2.552	42.357	78.134
CE - Sertão Central	25.310	5.386	5.290	35.986	32.938	4.640	4.331	41.909	77.895
PA - Baixo Amazonas	30.286	10.961	4.312	45.559	32.896	5.117	2.149	40.162	85.721
PI - Entre Rios	87.233	29.352	13.051	129.636	32.595	4.299	3.053	39.947	169.583
MA - Campo e Lagos	25.220	1.489	1.179	27.888	36.931	1.488	1.172	39.591	67.479
PE - Sertão do Araripe	23.779	3.913	5.313	33.005	29.698	3.939	5.385	39.022	72.027
PI - Cocais	31.827	4.580	3.267	39.674	32.926	2.987	2.730	38.643	78.317
PA - Marajó	25.869	3.593	2.032	31.494	31.720	2.422	1.116	35.258	66.752
CE - Sobral	24.920	11.813	9.653	46.386	24.227	5.438	5.431	35.096	81.482
PB - Borborema	49.641	16.006	9.130	74.777	25.314	5.161	3.549	34.024	108.801
MA - Lençóis Maranhenses/Muinim	16.518	2.039	1.535	20.092	28.215	2.447	1.812	32.474	52.566
AM - Manaus e Entorno	117.378	39.452	21.355	178.185	25.408	4.059	2.081	31.548	209.733
PE - Mata Sul	49.111	9.256	5.676	64.043	24.222	4.145	2.117	30.484	94.527
MG - Vale do Mucuri	27.897	13.048	11.227	52.172	20.014	5.858	4.477	30.349	82.521
BA - Baixo Sul	23.697	4.912	2.900	31.509	24.869	3.544	1.720	30.133	61.642
MG - Médio Jequitinhonha	16.774	5.924	5.722	28.420	18.980	5.457	5.330	29.767	58.187
SE - Sul Sergipano	18.062	4.444	3.001	25.507	22.424	3.226	2.324	27.974	53.481
MG - Serra Geral	19.854	5.780	5.061	30.695	19.534	4.038	4.263	27.835	58.530
BA - Litoral Sul	85.199	20.317	12.295	117.811	22.446	2.935	1.157	26.538	144.349
SP - Vale do Ribeira	16.474	11.853	7.321	35.648	13.760	8.472	3.705	25.937	61.585

MA - Médio Mearim	25.349	3.703	3.609	32.661	22.164	1.737	1.441	25.342	58.003
PB - Zona da Mata Norte	37.451	10.037	5.661	53.149	18.095	3.924	2.328	24.347	77.496
BA - Itaparica-BA/PE	24.236	5.771	5.200	35.207	18.905	2.597	2.508	24.010	59.217
MG - Alto Jequitinhonha	12.106	7.330	5.258	24.694	14.168	5.210	3.900	23.278	47.972
ES - Norte	23.606	11.943	11.092	46.641	12.974	6.315	3.863	23.152	69.793
PA - Sudeste Paraense	31.997	14.733	10.324	57.054	18.214	3.297	1.573	23.084	80.138
CE - Sertões de Canindé	15.155	2.709	2.463	20.327	18.044	2.515	2.483	23.042	43.369
RN - Mato Grande	15.620	3.425	2.659	21.704	17.267	3.215	2.380	22.862	44.566
RJ - Norte	22.661	19.789	12.494	54.944	10.726	7.669	3.956	22.351	77.295
PI - Serra da Capivara	8.952	1.500	2.117	12.569	17.742	1.548	2.768	22.058	34.627
MA - Vale do Itapecuru	21.157	2.322	1.648	25.127	19.835	1.176	894	21.905	47.032
GO - Águas Emendadas	85.480	67.875	38.775	192.130	11.360	7.109	3.094	21.563	213.693
RN - Açu-Mossoró	26.524	12.906	8.230	47.660	13.607	4.018	3.728	21.353	69.013
AL - Mata Alagoana	32.575	8.760	4.813	46.148	16.402	3.081	1.435	20.918	67.066
PI - Carnaubais	13.655	2.477	2.039	18.171	16.618	1.799	1.719	20.136	38.307
RN - Alto Oeste	19.014	3.328	5.561	27.903	14.188	1.959	3.213	19.360	47.263
PR - Paraná Centro	12.696	8.670	3.680	25.046	12.160	4.769	2.370	19.299	44.345
AL - Alto Sertão	11.833	1.989	1.404	15.226	15.701	1.710	1.453	18.864	34.090
MA - Alto Turi e Gurupi	27.960	2.735	2.475	33.170	16.640	1.314	909	18.863	52.033
MG - Alto Rio Pardo	10.295	4.012	3.197	17.504	13.281	2.908	2.311	18.500	36.004
AL - Médio Sertão	11.393	1.495	1.452	14.340	15.487	1.440	1.549	18.476	32.816
SE - Alto Sertão	10.600	1.854	1.901	14.355	14.789	1.947	1.739	18.475	32.830

PA - Transamazônica	18.117	4.172	2.346	24.635	15.444	1.720	1.028	18.192	42.827
RO - Central	12.992	9.118	4.883	26.993	11.441	3.731	2.645	17.817	44.810
RS - Zona Sul do Estado	37.687	25.618	10.047	73.352	9.424	5.275	2.870	17.569	90.921
RN - Seridó	28.038	7.098	7.053	42.189	12.557	2.428	2.542	17.527	59.716
PA - Sul do Pará/Alto Xingu	20.682	9.742	6.864	37.288	12.140	3.076	2.245	17.461	54.749
PI - Vale do Canindé	9.897	1.544	2.208	13.649	13.377	1.321	2.095	16.793	30.442
PR - Cantuquiriguaçu	8.524	5.751	3.938	18.213	9.814	4.259	2.623	16.696	34.909
RS - Médio Alto Uruguai	5.265	2.687	2.387	10.339	10.320	3.171	3.067	16.558	26.897
RN - Sertão do Apodi	15.983	3.409	4.303	23.695	11.182	1.911	2.566	15.659	39.354
AM - Baixo Amazonas	16.349	3.400	2.732	22.481	12.460	1.270	1.343	15.073	37.554
PB - Médio Sertão	26.715	3.121	4.496	34.332	10.903	1.561	2.023	14.487	48.819
RS - Região Central	22.518	15.079	7.543	45.140	7.156	4.123	2.815	14.094	59.234
AL - Bacia Leiteira	10.440	1.656	1.833	13.929	11.525	1.135	1.266	13.926	27.855
RS - Noroeste Colonial	12.647	8.368	7.974	28.989	7.628	3.417	2.847	13.892	42.881
PB - Cariri Ocidental	12.532	2.252	3.629	18.413	9.585	1.639	2.487	13.711	32.124
MG - Noroeste de Minas	13.415	12.030	7.646	33.091	7.545	3.925	2.187	13.657	46.748
PB - Zona da Mata Sul	77.701	23.271	9.423	110.395	10.083	2.033	963	13.079	123.474
AL - Litoral Norte	17.595	5.079	2.909	25.583	8.965	2.661	1.327	12.953	38.536
PR - Norte Pioneiro	10.456	12.387	10.128	32.971	5.304	4.985	2.628	12.917	45.888
SE - Baixo São Francisco	10.628	1.713	1.585	13.926	9.899	1.436	1.034	12.369	26.295
TO - Bico do Papagaio	16.966	4.296	4.443	25.705	9.208	1.650	1.287	12.145	37.850
ES - Caparaó	5.745	4.217	2.612	12.574	6.843	3.799	1.294	11.936	24.510

MT - Baixada Cuiabana	29.675	29.939	15.656	75.270	7.886	2.831	1.048	11.765	87.035
SP - Sudoeste Paulista	15.002	11.150	7.733	33.885	5.745	3.873	2.098	11.716	45.601
RO - Vale do Jamari	7.488	5.127	2.684	15.299	7.617	2.284	1.174	11.075	26.374
MG - Baixo Jequitinhonha	19.830	3.658	4.462	27.950	8.037	1.273	1.532	10.842	38.792
PA - BR 163	12.934	2.942	2.463	18.339	8.636	1.305	865	10.806	29.145
RO - Madeira Mamoré	26.367	6.701	2.196	35.264	7.728	1.560	419	9.707	44.971
RJ - Noroeste	10.676	11.270	6.215	28.161	4.511	3.595	1.399	9.505	37.666
MT - Portal da Amazônia	7.794	7.588	5.058	20.440	4.619	3.196	1.649	9.464	29.904
PB - Curimatá	9.962	1.343	2.103	13.408	7.459	716	1.047	9.222	22.630
MG - Sertão de Minas	12.012	8.519	5.028	25.559	5.135	2.692	1.240	9.067	34.626
SC - Planalto Norte	6.570	7.640	4.675	18.885	3.420	3.272	2.248	8.940	27.825
SC - Meio Oeste Contestado	4.210	5.586	5.824	15.620	3.953	2.748	2.040	8.741	24.361
RN - Potengi	6.528	1.684	2.307	10.519	6.287	1.023	1.262	8.572	19.091
SP - Pontal do Paranapanema	18.296	17.524	13.164	48.984	3.821	2.980	1.667	8.468	57.452
AC - Vale do Juruá	7.949	1.643	554	10.146	7.447	732	234	8.413	18.559
MS - Grande Dourados	8.031	8.257	5.957	22.245	4.478	2.118	1.367	7.963	30.208
AM - Madeira	9.645	2.281	2.238	14.164	6.458	696	656	7.810	21.974
MS - Reforma	9.680	5.161	3.262	18.103	4.562	1.713	754	7.029	25.132
PR - Vale do Ribeira	4.615	4.167	1.759	10.541	3.800	2.155	827	6.782	17.323
TO - Sudeste	8.736	3.793	3.669	16.198	4.580	1.124	1.071	6.775	22.973
GO - Vale do Paraná	6.863	2.871	2.019	11.753	4.508	1.090	840	6.438	18.191
MT - Noroeste	3.577	3.034	1.888	8.499	3.998	1.218	663	5.879	14.378

MT - Baixo Araguaia	4.835	3.303	2.477	10.615	3.000	1.429	833	5.262	15.877
MS - Vale do Ivinhema	5.184	5.317	5.743	16.244	1.886	1.774	1.241	4.901	21.145
AC - Alto Acre e Capixaba	3.762	1.360	655	5.777	3.781	643	279	4.703	10.480
MS - Cone Sul	5.465	3.567	3.697	12.729	2.923	959	688	4.570	17.299
RR - Sul de Roraima	5.566	738	510	6.814	3.857	364	174	4.395	11.209
GO - Chapada dos Veadeiros	4.474	1.883	2.225	8.582	2.728	746	871	4.345	12.927
AM - Alto Juruá	7.326	491	240	8.057	4.159	125	47	4.331	12.388
GO - Vale do Rio Vermelho	11.830	4.336	3.036	19.202	2.817	978	424	4.219	23.421
AM - Rio Negro da Cidadania Indígena	4.541	394	476	5.411	3.821	143	142	4.106	9.517
RR - Terra Ind. Raposa Serrado Sol e S. Marcos	897	274	141	1.312	2.731	179	96	3.006	4.318
AP - Sul do Amapá	7.025	1.145	388	8.558	2.268	137	73	2.478	11.036
TO - Jalapão	2.022	750	772	3.544	1.540	373	249	2.162	5.706
AP - Centro Oeste	1.838	593	239	2.670	1.278	287	135	1.700	4.370
AP - Lagos	1.701	326	90	2.117	956	133	44	1.133	3.250
Total 120 TC	2.675.654	889.560	622.023	4.187.237	2.101.602	366.551	289.558	2.757.711	6.944.948
Brasil	8.119.531	4.103.714	2.670.922	14.894.167	3.925.396	937.782	652.706	5.515.884	20.410.051

Fonte: elaborado a partir de dados do Sítio Territórios da Cidadania e do Departamento do Cadastro Único (MDS).

**Anexo 2 - Análises sobre a abrangência do Cadastro Único, famílias dos 120 TC e as famílias que acessam o Programa Bolsa Família**

Território	Total Urb.	Total Rural	Total Fam. CadÚnico	Fam. Benef. PBF	% Fam. PBF em relação ao valor de Fam. n. no CAD Único	Pop. TC	Fam. (Pop. do TC / 4)	% PBF em relação à pop. TC (Fam. PBF/Fam.Pop.total)
AC - Alto Acre e Capixaba	5.777	4.703	10.480	6.066	58%	67.465	16.866	36%
AC - Vale do Juruá	10.146	8.413	18.559	12.081	65%	131.396	32.849	37%
AL - Bacia Leteira	13.929	13.926	27.855	21.112	76%	125.693	31.423	67%
AL - Agreste	53.952	60.157	114.109	86.399	76%	578.296	144.574	60%
AL - Alto Sertão	15.226	18.864	34.090	27.111	80%	169.107	42.277	64%
AL - Litoral Norte	25.583	12.953	38.536	27.733	72%	180.788	45.197	61%
AL - Médio Sertão	14.340	18.476	32.816	26.005	79%	153.422	38.356	68%
AL - Mata Alagoana	46.148	20.918	67.066	51.831	77%	321.674	80.419	64%
AM - Alto Juruá	8.057	4.331	12.388	10.312	83%	83.267	20.817	50%
AM - Baixo Amazonas	22.481	15.073	37.554	26.604	71%	242.180	60.545	44%
AM - Madeira	14.164	7.810	21.974	16.246	74%	165.027	41.257	39%
AM - Manaus e Entorno	178.185	31.548	209.733	140.118	67%	2.159.393	539.848	26%
AM - Rio Negro da Cidadania Indígena	5.411	4.106	9.517	7.878	83%	81.148	20.287	39%
AP - Centro Oeste	2.670	1.700	4.370	1.907	44%	37.779	9.445	20%
AP - Lagos	2.117	1.133	3.250	2.212	68%	24.223	6.056	37%
AP - Sul do Amapá	8.558	2.478	11.036	6.922	63%	69.280	17.320	40%
BA - Baixo Sul	31.509	30.133	61.642	46.925	76%	336.624	84.156	56%
BA - Chapada Diamantina	32.410	49.298	81.708	54.531	67%	376.467	94.117	58%
BA - Sisal	43.560	82.145	125.705	91.948	73%	582.331	145.583	63%

BA - Irecê	45.255	45.177	90.432	62.648	69%	403.070	100.768	62%
BA - Itaparica-BA/PE	35.207	24.010	59.217	40.199	68%	301.355	75.339	53%
BA - Litoral Sul	117.811	26.538	144.349	101.916	71%	772.694	193.174	53%
BA - Semiárido Nordeste II	35.498	52.988	88.486	64.771	73%	407.964	101.991	64%
BA - Sertão do São Francisco	52.660	47.086	99.746	70.668	71%	494.624	123.656	57%
BA - Velho Chico	31.327	47.629	78.956	55.020	70%	370.102	92.526	59%
CE - Cariri	97.847	76.707	174.554	124.929	72%	892.558	223.140	56%
CE - Inhamuns Crateús	53.210	67.600	120.810	84.993	70%	524.175	131.044	65%
CE - Sertão Central	35.986	41.909	77.895	55.337	71%	362.091	90.523	61%
CE - Sertões de Camindé	20.327	23.042	43.369	31.078	72%	195.314	48.829	64%
CE - Sobral	46.386	35.096	81.482	56.145	69%	450.391	112.598	50%
CE - Vales do Curu e Aracatiçu	51.663	62.810	114.473	80.480	70%	571.045	142.761	56%
ES - Caparaó	12.574	11.936	24.510	16.487	67%	179.622	44.906	37%
ES - Norte	46.641	23.152	69.793	39.742	57%	440.148	110.037	36%
GO - Chapada dos Veadeiros	8.582	4.345	12.927	7.504	58%	62.656	15.664	48%
GO - Águas Emendadas	192.130	21.563	213.693	50.262	24%	2.898.988	724.747	7%
GO - Vale do Paraná	11.753	6.438	18.191	11.947	66%	107.305	26.826	45%
GO - Vale do Rio Vermelho	19.202	4.219	23.421	13.291	57%	156.393	39.098	34%
MA - Alto Turi e Gurupi	33.170	18.863	52.033	41.240	79%	288.985	72.246	57%
MA - Baixada Ocidental	35.777	42.357	78.134	62.268	80%	388.861	97.215	64%
MA - Baixo Parnaíba	35.344	45.130	80.474	59.346	74%	411.525	102.881	58%
MA - Campo e Lagos	27.888	39.591	67.479	51.591	76%	319.761	79.940	65%

MA - Cocais	98.279	51.178	149.457	114.236	76%	767.787	191.947	60%
MA - Lencóis Maranhenses/ Munim	20.092	32.474	52.566	37.062	71%	252.306	63.077	59%
MA - Médio Mearim	32.661	25.342	58.003	41.947	72%	262.320	65.580	64%
MA - Vale do Itapecuru	25.127	21.905	47.032	36.857	78%	268.335	67.084	55%
MG - Alto Jequitinhonha	24.694	23.278	47.972	28.709	60%	270.516	67.629	42%
MG - Alto Rio Pardo	17.504	18.500	36.004	22.539	63%	192.118	48.030	47%
MG - Baixo Jequitinhonha	27.950	10.842	38.792	23.357	60%	179.711	44.928	52%
MG - Médio Jequitinhonha	28.420	29.767	58.187	34.280	59%	287.396	71.849	48%
MG - Noroeste de Minas	33.091	13.657	46.748	25.959	56%	313.495	78.374	33%
MG - Serra Geral	30.695	27.835	58.530	35.076	60%	285.678	71.420	49%
MG - Sertão de Minas	25.559	9.067	34.626	20.485	59%	247.546	61.887	33%
MG - Vale do Mucuri	52.172	30.349	82.521	45.730	55%	438.247	109.562	42%
MS - Cone Sul	12.729	4.570	17.299	9.351	54%	137.215	34.304	27%
MS - Reforma	18.103	7.029	25.132	15.964	64%	230.739	57.685	28%
MS - Grande Dourados	22.245	7.963	30.208	15.728	52%	352.056	88.014	18%
MS - Vale do Ivinhema	16.244	4.901	21.145	9.156	43%	143.895	35.974	25%
MT - Portal da Amazônia	20.440	9.464	29.904	17.354	58%	258.013	64.503	27%
MT - Baixada Cuiabana	75.270	11.765	87.035	51.420	59%	976.064	244.016	21%
MT - Baixo Araguaia	10.615	5.262	15.877	9.648	61%	125.127	31.282	31%
MT - Noroeste	8.499	5.879	14.378	9.580	67%	122.256	30.564	31%
PA - Baixo Amazonas	45.559	40.162	85.721	57.638	67%	678.936	169.734	34%
PA - Baixo Tocantins	49.620	58.333	107.953	78.148	72%	739.881	184.970	42%

PA - BR 163	18.339	10.806	29.145	22.296	77%	209.209	52.302	43%
PA - Marajó	31.494	35.258	66.752	49.601	74%	487.161	121.790	41%
PA - Nordeste Paraense	67.172	49.753	116.925	77.513	66%	734.545	183.636	42%
PA - Sudeste Paraense	57.054	23.084	80.138	51.491	64%	634.707	158.677	32%
PA - Sul do Pará/Alto Xingu	37.288	17.461	54.749	36.639	67%	473.042	118.261	31%
PA - Transamazônica	24.635	18.192	42.827	32.351	76%	340.056	85.014	38%
PB - Boreborema	74.777	34.024	108.801	71.922	66%	671.244	167.811	43%
PB - Cariri Ocidental	18.413	13.711	32.124	18.256	57%	121.544	30.386	60%
PB - Curimataú	13.408	9.222	22.630	14.530	64%	99.217	24.804	59%
PB - Médio Sertão	34.332	14.487	48.819	30.040	62%	232.614	58.154	52%
PB - Zona da Mata Norte	53.149	24.347	77.496	53.836	69%	431.170	107.793	50%
PB - Zona da Mata Sul	110.395	13.079	123.474	90.538	73%	990.875	247.719	37%
PE - Agreste Meridional	57.347	57.098	114.445	81.194	71%	587.086	146.772	55%
PE - Mata Sul	64.043	30.484	94.527	72.556	77%	468.853	117.213	62%
PE - Sertão do Araripe	33.005	39.022	72.027	48.332	67%	307.658	76.915	63%
PE - Sertão do Pajeú	48.077	42.375	90.452	59.750	66%	395.293	98.823	60%
PE - Sertão do São Francisco	42.274	43.729	86.003	50.939	59%	434.835	108.709	47%
PI - Carnaubais	18.171	20.136	38.307	27.435	72%	168.037	42.009	65%
PI - Cocais	39.674	38.643	78.317	56.671	72%	374.139	93.535	61%
PI - Entre Rios	129.636	39.947	169.583	119.145	70%	1.159.041	289.760	41%
PI - Serra da Capivara	12.569	22.058	34.627	24.202	70%	140.761	35.190	69%
PI - Vale do Canindé	13.649	16.793	30.442	20.832	68%	121.120	30.280	69%

PI - Vale do Guaribas	32.167	48.532	80.699	54.141	67%	340.286	85.072	64%
PR - Cantuquiquaçú	18.213	16.696	34.909	21.354	61%	232.546	58.137	37%
PR - Norte Pioneiro	32.971	12.917	45.888	21.294	46%	312.660	78.165	27%
PR - Paraná Centro	25.046	19.299	44.345	29.647	67%	341.696	85.424	35%
PR - Vale do Ribeira	10.541	6.782	17.323	10.821	62%	100.880	25.220	43%
RJ - Noroeste	28.161	9.505	37.666	18.723	50%	317.476	79.369	24%
RJ - Norte	54.944	22.351	77.295	43.552	56%	849.302	212.326	21%
RN - Açu-Mossoró	47.660	21.353	69.013	43.304	63%	455.589	113.897	38%
RN - Alto Oeste	27.903	19.360	47.263	30.374	64%	196.280	49.070	62%
RN - Mato Grande	21.704	22.862	44.566	29.302	66%	223.761	55.940	52%
RN - Potengi	10.519	8.572	19.091	12.599	66%	82.277	20.569	61%
RN - Seridó	42.189	17.527	59.716	38.725	65%	295.748	73.937	52%
RN - Sertão do Apodi	23.695	15.659	39.354	25.056	64%	157.247	39.312	64%
RO - Central	26.993	17.817	44.810	26.674	60%	321.719	80.430	33%
RO - Madeira Mamoré	35.264	9.707	44.971	31.194	69%	519.099	129.775	24%
RO - Vale do Jamari	15.299	11.075	26.374	18.300	69%	222.665	55.666	33%
RR - Sul de Roraima	6.814	4.395	11.209	8.400	75%	65.613	16.403	51%
RR - Terra Ind. Raposa Ser.do Sol e S.Marcos	1.312	3.006	4.318	3.454	80%	27.521	6.880	50%
RS - Médio Alto Uruguai	10.339	16.558	26.897	16.091	60%	189.946	47.487	34%
RS - Noroeste Colonial	28.989	13.892	42.881	22.670	53%	373.369	93.342	24%
RS - Região Central	45.140	14.094	59.234	35.225	59%	647.823	161.956	22%
RS - Zona Sul do Estado	73.352	17.569	90.921	51.311	56%	863.956	215.989	24%

SC - Meio Oeste Contestado	15.620	8.741	24.361	10.278	42%	271.996	67.999	15%
SC - Planalto Norte	18.885	8.940	27.825	13.402	48%	357.082	89.271	15%
SE - Alto Sertão	14.355	18.475	32.830	21.581	66%	146.529	36.632	59%
SE - Baixo São Francisco	13.926	12.369	26.295	17.933	68%	125.193	31.298	57%
SE - Sertão Ocidental	40.835	44.899	85.734	59.127	69%	455.524	113.881	52%
SE - Sul Sergipano	25.507	27.974	53.481	38.129	71%	279.015	69.754	55%
SP - Pontal do Paranapanema	48.984	8.468	57.452	23.350	41%	583.766	145.942	16%
SP - Sudoeste Paulista	33.885	11.716	45.601	22.938	50%	312.073	78.018	29%
SP - Vale do Ribeira	35.648	25.937	61.585	33.579	55%	443.325	110.831	30%
T0 - Bico do Papagaio	25.705	12.145	37.850	25.230	67%	196.389	49.097	51%
T0 - Jalapão	3.544	2.162	5.706	3.919	69%	30.644	7.661	51%
T0 - Sudeste	16.198	6.775	22.973	14.700	64%	123.805	30.951	47%
Total 120 TC	4.181.460	2.753.008	6.934.468	4.566.407	66%	44.392.366	11.098.092	41%
Brasil	14.894.167	5.515.884	20.410.051	12.676.843	62%	190.732.694	47.683.174	27%

Fonte: elaborado a partir de dados do Sítio Territórios da Cidadania e do Departamento do Cadastro Único (MDS).

### Anexo 3 - Cadastro Único - pessoas e famílias nos 120 TC que responderam Q3 referente a quilombolas e acessam o PBF e PRONAF

Território	Quant. de Pessoas que responderam questionário de AF (Q3)	Pessoas Quilombolas	Famílias PBF e PRONAF
Total geral	1.990.813	112.199	15.310
PA - Território Baixo Tocantins	53.177	10.425	95
PA - Território Baixo Amazonas	41.078	7.774	16
MA - Território Vale Do Itapecuru	191.314	6.880	953
BA - Território Velho Chico	13.240	5.327	120
PA - Território Marajó	9.289	4.922	6
BA - Território Irecê	31.842	4.829	272
GO - Território Chapada dos Veadeiros	4.873	4.704	3
PA - Território Nordeste Paraense	32.725	4.010	28
BA - Território Chapada Diamantina	26.956	3.882	252
MG - Território Serra Geral	16.363	3.723	757
BA - Território Litoral Sul	3.526	3.345	16
MA - Território Médio Mearim	44.002	3.120	22
PI - Território Vale das Guaribas	39.604	3.024	222
AP - Território Sul do Amapá	2.829	2.750	0
SP - Território Vale do Ribeira	3.353	2.702	15
AL - Território da Bacia Leiteira	6.455	2.092	147
BA - Território Semiárido Nordeste II	24.273	1.960	315
MG - Território Alto Jequetinhonha	8.580	1.908	35
BA - Território Baixo Sul	6.251	1.788	4
PE - Território Agreste Meridional	52.891	1.717	162
MA - Território Campo e Lagos	46.126	1.693	358
MT - Território Baixada Cuiabana	2.824	1.486	21
AL - Território do Agreste	22.773	1.457	842
PI - Território do Canindé	8.484	1.390	221
SE - Território Sul Sergipano	5.224	1.376	78
MA - Território Baixada Ocidental	15.087	1.236	13
SE - Território Baixo São Francisco	2.544	1.232	39
SE - Território Sertão Ocidental	5.826	1.151	61
AL - Território do Médio Sertão	15.996	1.083	114
RS - Território Região Central	17.721	1.027	450

PR - Território Paraná Centro	6.379	1.013	400
RS - Território Zona Sul do Estado	21.338	990	1.130
MA - Território Alto Turi e Gurupi	14.659	923	15
PI - Território Cocais	23.589	912	77
CE - Território Inhamuns Crateús	169.961	901	220
ES - Território Norte	7.076	854	90
AL - Território Mata Alagoana	2.286	843	84
MG - Território Médio Jequitinhonha	10.257	828	23
BA - Território do Sisal	58.717	799	25
MG - Território Vale do Mucuri	6.060	718	114
MA - Território Baixo Parnaíba	26.071	718	8
PI - Território da Serra da Capivara	3.851	660	75
Território Itaparica - BA/PE	16.156	623	27
AL - Território do Alto Sertão	21.183	619	190
SE - Território Alto Sertão	11.648	524	38
MA - Território Cocais	32.274	487	21
MG - Território Noroeste de Minas	2.830	481	15
PR - Território Norte Pioneiro	3.721	435	162
PE - Território Sertão do São Francisco	34.014	434	16
PB - Território Médio Sertão	4.427	391	48
MA - Território Lençóis Maranhenses/Munim	19.287	381	204
BA - Território Sertão do São Francisco	4.809	277	26
PI - Território Entre Rios	39.654	256	125
PR - Território Vale do Ribeira	1.934	253	1
TO - Território Sudeste	4.690	235	107
SP - Território Sudoeste Paulista	634	229	22
PB - Território Borborema	16.960	201	25
PI - Território Carnaubais	18.980	195	78
CE - Território Sertão Central	24.645	165	46
MG - Território Baixo Jequitinhonha	2.310	163	22
PB - Território Zona da Mata Sul	760	156	7
GO - Território Vale do Paranã	402	136	10
PE - Território Sertão do Pajau	58.903	135	43
RN - Território Seridó	2.573	127	43

CE - Território Cariri	104.239	93	295
SC - Território Meio Oeste Contestado	6.954	92	57
MG - Território Alto Rio Pardo	7.428	90	473
RN - Território Mato Grande	1.407	89	14
CE - Território Sobral	83.433	84	74
AM - Território Mesorregião Alto Solimões	11.041	71	0
PR - Território Cantuquiriguaçu	12.291	70	286
CE - Território Sertões do Canindé	38.814	63	24
AM - Território Baixo Amazonas	4.613	61	5
CE - Território Vales do Caru e Aracatiaçu	68.258	59	36
AM - Território Manaus e Entorno	15.090	57	1
TO - Território Jalapão	818	48	41
PB - Território Cariri Ocidental	7.929	44	42
AM - Território Madeira	10.662	41	2
PE - Território Sertão do Araripe	43.150	39	21
ES - Território Caparaó	4.038	33	36
AM - Território Alto Juruá	2.836	18	1
RO - Território Vale do Jamari	4.434	13	14
RN - Território Alto Oeste	6.575	10	68
RN - Território Sertão do Apodi	2.740	9	181
RS - Território Noroeste Colonial	20.637	7	1.342
PA - Território Sul do Pará/Alto Xingu	8.763	5	347
MT - Território Noroeste	4.942	5	208
SC - Território Planalto Norte	4.393	4	185
MT - Território Baixo Araguaia	3.416	3	359
TO - Território Bico do Papagaio	4.335	3	51
RO - Território Central	6.034	3	50
MS - Território Cone Sul	1.666	3	11
PB - Território Zona da Mata Norte	5.311	3	2
AL - Território do Litoral Norte	921	2	9
RR - Território Sul de Roraima	1.482	2	2
RS - Território Médio Alto Uruguai	22.071	0	1.206
PA - Território Sudeste Paraense	4.934	0	200
MT - Território Portal da Amazônia	2.743	0	166

RN - Território Açú-Mossoró	1.516	0	148
SP - Território Pontal do Paranapanema	1.413	0	34
MG - Território Sertão de Minas	2.122	0	31
RJ - Território Noroeste	233	0	20
MS - Território da Reforma	1.921	0	17
MS - Território Grande Dourados	153	0	13
GO - DF/GO/MG	230	0	11
PB - Território Curimataú	2.276	0	9
RN - Território Potengi	179	0	9
GO - Território Vale do Rio Vermelho	14	0	8
PE - Território Mata Sul	1.140	0	7
PA - Território Transamazônica	5.641	0	5
MS - Território Vale do Ivinhema	711	0	3
RJ - Território Norte	34	0	3
RO - Território Madeira Mamoré	378	0	3
AC - Território Vale do Juruá	5.747	0	2
PA - Território BR 163	6.814	0	2
AC - Território Alto Acre e Capixaba	2.444	0	1
AP - Território dos Lagos	580	0	1
AM - Território Rio Negro da Cidadania Indígena	53	0	0
AP - Território Centro-Oeste	545	0	0
RR - Sol e São Marcos	7	0	0

**Fonte:** elaborado a partir de dados do Sítio Territórios da Cidadania e do Departamento do Cadastro Único (MDS).



## PARTE 3

POBREZA, NOVAS  
INSTITUCIONALIDADES,  
MECANISMOS DE  
GOVERNANÇA E O PROGRAMA  
DE AÇÕES TERRITORIALIZADAS:  
ANÁLISE A PARTIR DOS  
ESTUDOS DE CASO

- **Lauro Mattei**  
**Andréia Tecchio**  
**Nelson Delgado**  
**Cátia Grisa**  
**Ademir Cazella**  
**Silvia Zimmermann**  
**Sergio Pereira Leite**

## CAPÍTULO 7

CARACTERIZAÇÃO E EVOLUÇÃO  
DA POBREZA NOS SEIS  
TERRITÓRIOS DA CIDADANIA  
SELECIONADOS

- **Lauro Mattei**  
Professor da UFSC  
**Andréia Tecchio**  
Doutoranda do CPDA/UFRRJ

### Introdução

Ao inaugurar um novo estágio das políticas de desenvolvimento rural do país, com a incorporação da abordagem territorial do desenvolvimento, abriram-se possibilidades para se analisar as interfaces entre essa nova política e o problema da existência da pobreza, bem como as estratégias de enfrentamento do mesmo. É neste contexto que as análises deste capítulo foram elaboradas, procurando discutir e analisar historicamente a evolução da pobreza nos seis Territórios da Cidadania selecionados para este estudo: Meio Oeste Contestado (SC), Serra Geral (MG), Irecê (BA), Sertão Ocidental (SE), Sudeste Paraense (PA) e Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos

(RR), cuja apresentação detalhada encontra-se disponível no segundo volume desta coletânea.

O ponto de partida é o reconhecimento de que o fenômeno da pobreza vai além da simples restrição à renda, uma vez que diz respeito também à privação de outros recursos materiais e privação ao acesso aos bens e serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, saneamento básico e lazer. Nesta perspectiva analítica, o tema da pobreza ganha uma amplitude multidimensional, não se restringindo apenas à questão monetária puramente, como ressaltado no terceiro capítulo deste volume.

A noção da multidimensionalidade do fenômeno da pobreza remete à necessidade de compreensão de que este problema, em geral, está associado ao processo de privação ao qual um conjunto de famílias pobres está submetido. Nesse caso, ocorrem carências sociais que, associadas às carências econômicas, em especial à falta de trabalho e de renda, atuam no sentido de potencializar a situação social de risco a que parcelas imensas da população ficam expostas.

Na verdade, essa nova noção é uma reação de segmentos acadêmicos e de gestores de políticas públicas contrários à associação da pobreza apenas a um nível mínimo de renda monetária. Tal associação foi fortemente influenciada pelos trabalhos do Banco Mundial, que passaram a quantificar os pobres existentes no mundo a partir de uma determinada renda *per capita* familiar. Decorrentes dessas iniciativas surgiram as conhecidas “linhas de pobreza”, assunto previamente abordado no terceiro capítulo deste livro. Registra-se que, na essência, essas proposições faziam parte de uma concepção política de sociedade, uma vez que pregavam uma menor intervenção do Estado na implementação e execução das políticas sociais voltadas ao enfrentamento da pobreza. Tal concepção propalava que os gastos governamentais eram ineficientes e que não atingiam os pobres. Daí a necessidade da focalização das ações das políticas governamentais apenas nos segmentos pobres da população.

Com as crises econômicas e sociais que se abateram sobre os países em desenvolvimento, particularmente na América Latina, essas proposições encontraram caminho livre para serem implementadas. Foi neste contexto que se propagaram rapidamente os programas de transferência direta de renda como estratégia maior de combate à pobreza. Se for verdade que essas ações chegaram mais efetivamente nas camadas pobres da população, é também verdade que essa estratégia provocou um distanciamento entre as políticas de combate à pobreza e as demais políticas sociais.

Dessa forma, se consolidou o enfoque monetário da pobreza, ou seja, passou-se a definir como sendo pobre a pessoa que não tinha um determinado nível de renda *per capita* mensal. A partir daí adotou-se um conjunto de instrumentos e ações de políticas públicas com a finalidade específica de elevar o patamar de renda, por se entender que a superação da condição de pobreza dependia quase que exclusivamente da expansão do nível de renda monetária.

É essa abordagem sobre a pobreza que começou a ser alterada recentemente. Um dos marcos dessa mudança é o Indicador de Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (PNUD/ONU) no ano de 2010. Partindo do pressuposto que as dimensões da pobreza vão muito além da falta de renda, incluíram-se nas análises as privações em diversas áreas (saúde, educação, nutrição, habitação, saneamento, acesso à terra) as quais afetam os níveis de desenvolvimento humano de uma determinada sociedade. Assim, entende-se que a pobreza tem um caráter multidimensional, uma vez que também é necessário considerar as distintas privações, tendo em vista que em muitos casos as famílias que enfrentam múltiplas carências se encontram em situação social pior do que aquelas sugeridas pelas medidas de pobreza baseadas exclusivamente na renda *per capita*.

O IPM está baseado no enfoque das capacidades, identificando uma série de privações nas mesmas três dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Com isso, mostra-se o número de pessoas que são pobres, portanto que estão sofrendo algum tipo de privação, bem como o número de privações que uma família pobre vive normalmente. Uma das principais vantagens desse indicador é que ele permite agrupar essas informações por regiões geográficas e também por grupos étnicos.

Pelos dados do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 (PNUD, 2010) a pobreza, de acordo com a perspectiva multidimensional mensurada em 104 países do mundo, atingiu 1,7 bilhão de pessoas, ou seja, naquele ano quase 1/3 da população mundial sofria algum tipo de privação nas áreas de saúde, educação e condições de vida. Já pela metodologia da renda *per capita* (metodologia de US\$ 1,25/dia) esse número era reduzido para 1,4 bilhão de pessoas. Além disso, constatou-se também que o padrão da pobreza embasada nas privações difere em muito daquele embasado apenas na renda monetária.

É nesta perspectiva que a noção de pobreza multidimensional aponta as limitações da renda *per capita* como indicador exclusivo de privação ou de bem-estar. Isto porque mensurar o sucesso de uma sociedade apenas pela renda e/ou pelo nível de riqueza conduz a uma análise limitada das condições de bem-estar da população. Portanto, analisar a pobreza pela privação de acesso a bens e serviços essenciais,

cuja disponibilidade depende de investimentos públicos, também é essencial para se compreender o fenômeno da pobreza e da exclusão social.

Dessa forma, a análise da pobreza neste capítulo está ancorada na metodologia das privações ao acesso aos meios de produção e acesso aos bens e serviços no âmbito dos direitos humanos, utilizando-se informações que sejam capazes de auxiliar no dimensionamento qualitativo do problema. Para tanto, o capítulo está organizado em mais três seções, além desta breve introdução. A primeira seção discute o contexto histórico, procurando mostrar que a pobreza não é um fenômeno natural, mas que foi sendo construído historicamente através do modelo de desenvolvimento adotado em cada período. A segunda seção analisa alguns indicadores estruturais e conjunturais considerados como *proxy* de privações na perspectiva da abordagem multidimensional da pobreza. Finalmente, a terceira seção apresenta as considerações finais do capítulo, procurando estabelecer conexões entre o contexto e a dimensão da pobreza nos seis territórios pesquisados.

## **1. Contexto histórico da pobreza nos territórios estudados**

A política de desenvolvimento dos territórios rurais vem sendo oficialmente implementada no Brasil a partir de 2003, tendo como motivadores: o resgate da importância econômica e dos valores rurais para o desenvolvimento do país, a necessidade premente de combater todos os tipos de desigualdades e o papel fundamental do sistema familiar de produção e da reforma agrária na geração de produção, emprego e renda, bem como na própria dinamização socioeconômica local e regional das comunidades rurais.

Inicialmente, em 2003, foi criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), e posteriormente, em 2008, foi instituído o Programa Territórios da Cidadania (PTC), uma política do Governo Federal que envolve a estrutura administrativa de aproximadamente 20 ministérios e que se reveste de ações estratégicas voltadas à promoção do desenvolvimento em regiões com elevados índices de pobreza, através do mecanismo da universalização de programas básicos de cidadania e integrando ações das diferentes esferas governamentais (cf. capítulo 4 desse volume).

Por isso, o processo de formação do TC dos Territórios de Cidadania se baseou em indicadores relativos à falta de acesso aos serviços básicos; à inexistência de uma rede de infraestrutura básica; à falta de oportunidades de emprego e de renda etc. Com o objetivo central da superação da pobreza foram adotados critérios de seleção considerando-se: i) locais com menor IDH; ii) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF; iii) maior concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas; iv) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; e v) maior organização social.

A concepção de pobreza adotada neste estudo, embasada na abordagem das privações, nos remete à necessidade de entender as origens históricas desse fenômeno. Para tanto, serão resgatadas aqui, brevemente, algumas das principais características socioeconômicas dos estudos de caso realizados nos Territórios de Cidadania mencionados anteriormente.

O contexto histórico de formação desses espaços geográficos remete a alguns elementos estruturais que atuaram e/ou ainda atuam no sentido de manter a pobreza em níveis elevados, comparativamente a outras regiões do país. Situados em quatro grandes regiões geográficas por brasileiras, os territórios estudados apresentam algumas características comuns relacionadas ao tema da pobreza.

Nesse sentido, um dos primeiros aspectos que sobressai na perspectiva das privações é a dificuldade histórica de amplas camadas da população residente nesses territórios de ter acesso à terra. Ficou claro nos cinco territórios<sup>67</sup> pesquisados a limitação do acesso à terra enquanto característica predominante da estrutura agrária. Obviamente que esse fator limitador produz um resultado comum presente em todos os territórios: os elevados índices de concentração da posse da terra.

Uma das primeiras consequências desse processo histórico é a grande quantidade de conflitos agrários presentes nestes espaços geográficos. Tomemos dois deles como exemplo. O primeiro conflito de grandes proporções ocorreu no início do século XX, no Território Meio Oeste Contestado, onde parte da terra foi tomada das populações tradicionais (índios, caboclos e mestiços) para ser destinada às grandes companhias colonizadoras e às empresas que construíram a estrada de ferro São Paulo – Rio Grande do Sul. O segundo conflito é recente e diz respeito ao processo de ocupação do território Sudeste Paraense, onde se instauraram disputas massivas entre populações tradicionais e os novos empreendedores vinculados, principalmente, aos grandes projetos de mineração. Não temos dúvida que desses problemas fundiários derivam parcelas expressivas das populações pobres.

Assim, observa-se que historicamente a propriedade privada da terra foi um elemento determinante das relações sociais agrárias e das próprias condições de vida degradantes no espaço rural. Este fato aliado à produção monocultora em vastas áreas – processo característico desde o passado colonial – é determinante na geração da pobreza estrutural. Não é por menos que estudo recente (IICA, 2011) mostrou que é justamente nas áreas de grandes latifúndios monocultores que a pobreza é bem mais expressiva.

Decorrente desse modelo agrário, e ainda de acordo com a abordagem das privações, verifica-se também que o próprio processo de produção agrícola do país aca-

67 O sexto território, Raposa Serra do Sol e São Marcos, merecerá um comentário específico nesta mesma seção.

bou sendo um instrumento de propagação da pobreza, uma vez que ao longo do tempo as formas agrícolas tradicionais foram praticamente esquecidas pelas políticas públicas, cuja prioridade foi a agricultura de larga escala e voltada aos mercados internacionais. Dessa forma, se observou em praticamente todos os estudos de caso que à agricultura familiar, especialmente nas áreas de minifúndio, não se destinou os instrumentos necessários para seu desenvolvimento e, conseqüentemente, para melhoria das condições de vida desta categoria de agricultores.

Na perspectiva analítica adotada, as privações do acesso ao crédito subsidiado; à pesquisa agropecuária e à assistência técnica; à infraestrutura adequada, bem como aos mercados regionais e demais condições de produção, contribuíram de forma significativa para conformação de dois movimentos distintos, porém sem alterar a condição de pobreza.

Por um lado, mantém-se em praticamente todos os pequenos municípios que compõem os territórios estudados núcleos de agricultores familiares, muitos dos quais praticando uma agricultura de subsistência básica, cujos resultados não permitem ir além da reprodução dessas condições de vida, em geral classificadas como de pobreza e, no caso particular de toda região do semiárido, de pobreza extrema. Por outro lado, as características estruturais predominantes (concentração da terra e modelo de produção agropecuária excludente) incentivaram um forte processo migratório em direção às cidades polos, formando os chamados “bolsões de pobreza e miséria”, tendo em vista que grande parte dessa população migrante não encontra condições favoráveis nestes locais para sua reprodução em outro patamar social.

Nesse aspecto, destacam-se os territórios de Irecê e Sudeste Paraense, onde se verifica uma alta densidade demográfica nas cidades polos. Todavia, o processo de ocupação urbana dessas áreas é totalmente irregular, as habitações são precárias e inexistente sistema de saneamento básico. O conjunto desses fatores, aliado às dificuldades de se conseguir empregos e salários em níveis condizentes, atua no sentido de reproduzir sequencialmente as condições de miséria e de pobreza em que se encontram parcelas expressivas da população dos territórios pesquisados.

Ainda de acordo com a abordagem da pobreza assentada nas privações, observa-se que três territórios – Serra Geral, Irecê e Sertão Ocidental – estão localizados na grande região do semiárido, local que sequencialmente é afetado por longas secas. Nesse caso, a privação do acesso à água é também mais um elemento determinante para perpetuar a condição social de pobreza em que se encontra a grande maioria da população que reside nos pequenos municípios que compõem esses territórios.

Outro aspecto relevante e que pode estar interferindo indiretamente nos níveis de pobreza verificados nesses territórios diz respeito aos grandes projetos em curso em praticamente todos os casos estudados (pecuária extensiva, fruticultura irrigada, monocultura de eucalipto, mineração, grandes agroindústrias etc.). Além de bastante seletivos em termos de incorporação das populações locais pobres, em geral esses projetos produtivos dinamizam pouco as economias locais, restringindo com isso as possibilidades de uma maior integração social das camadas populacionais submetidas à condição de pobreza.

Por fim, mas não menos importante, registra-se que a trajetória política nesses territórios também é um fator determinante da pobreza, uma vez que sob o manto dos coronéis se perpetuou uma casta política que estabeleceu uma dinâmica societária assentada nos privilégios de pequenas minorias, ao mesmo tempo em que se manteve subalterna a essa lógica expressivas camadas da população que sobrevivem em condições sociais extremamente desfavoráveis.

Especificamente em relação ao Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, deve-se mencionar que a concepção de pobreza por parte dos povos indígenas é muito distinta daquela adotada pelas demais etnias. Para os indígenas daquele Território este fenômeno é vinculado à existência ou não da fome, isto porque na concepção deles existe uma relação muito forte entre a terra e o tema da pobreza. Segundo eles, a terra é a garantia da produção para a autossustentação e, portanto, a possibilidade concreta de erradicação da pobreza. Assim, a terra é o elemento articulador da existência física e espiritual das comunidades indígenas.

Segundo as lideranças indígenas entrevistadas pelos pesquisadores, a vida em comunidade faz com que existam fortes laços de solidariedade e de reciprocidade, os quais atuam no sentido de amenizar a fome. Todavia, informações obtidas junto aos técnicos dos serviços de saúde que atuam no Território revelam que, embora não ocorra falta de alimentos (fome), existem deficiências de nutrientes fundamentais que podem levar a situações de desnutrição, fato já observado em outras comunidades indígenas do país.

## **2. Dimensões da pobreza nos territórios selecionados**

### **2.1 A pobreza sob o prisma da renda familiar**

A forma mais comum que tem sido utilizada para mensurar a dimensão da pobreza é a partir da renda *per capita* familiar exclusivamente. Como vimos em outro capítulo desta obra, existem críticas a essa metodologia, considerando-se que, apesar de importante, a renda sozinha não consegue captar adequadamente as múltiplas dimensões desse fenômeno.

Mesmo com essas ressalvas, neste item apresentam-se algumas considerações relativas à renda obtidas pelos estudos de caso realizados nos territórios selecionados, bem como pelas informações estatísticas oficiais. Um primeiro aspecto a ser destacado é a existência de elevada concentração de renda em praticamente todos os locais pesquisados. Esse é um indicador visível do processo de exclusão social de importantes camadas da sociedade, o qual normalmente está associado à condição de pobreza.

Um segundo elemento a ser destacado é a situação comum encontrada em todos os territórios pesquisados: a existência de uma renda *per capita* extremamente baixa, sendo que em muitos casos o rendimento médio familiar não ultrapassa a meio salário mínimo mensal. Isso faz com que um número expressivo de municípios que compõem esses territórios figure entre aqueles com os menores níveis de renda média familiar do país. A consequência disso é o que o IDH passou a se situar num patamar de médio a baixo em praticamente todos os territórios.

Mesmo não se atendo aos cortes de renda que estão sendo utilizados pelo Governo Federal para definir o horizonte da população pobre do país, na Tabela 1 apresentamos as últimas informações disponíveis por território de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010. Inicialmente verifica-se que, com exceção do território Meio Oeste Contestado, todos os demais apresentam grande incidência de domicílios com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Nesse caso, chama atenção o território de Irecê, onde quase 60% dos domicílios têm renda mensal de até ½ salário mínimo. Pelo viés exclusivo da renda, este é um importante indicador da condição de pobreza de parcelas expressivas da população que habita essas localidades.

**Tabela 1 - Percentual dos domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento mensal nominal *per capita* em 2010, em salários mínimos (s. m.)**

Nome Território	Até ½ s.m.	Mais de 1/2 a 1 s.m.	Mais de 1 a 2 s.m.	Mais de 2 a 3 s.m.	Mais de 3 a 5 s.m.	Mais de 5 s.m.	Sem rend.
Irecê/BA	58,4	25,2	6,9	1,3	0,9	0,6	6,7
Meio Oeste Contestado/SC	16,2	31,2	32,3	9,4	5,6	3,5	1,7
Serra Geral/MG	51,2	31,2	9,4	1,9	1,2	0,8	4,2
Sertão Ocidental/SE	51,5	31,1	9,6	2,0	1,3	0,7	3,9
Sudeste Paraense/PA	42,0	26,9	14,9	4,2	2,8	1,8	7,3
Rap. S. do Sol e S. Marcos/RR	45,1	16,3	8,2	2,6	1,8	1,2	24,8

Fonte: IBGE, 2010.

Ao se agregar as duas primeiras classes de rendimento para atingir a renda *per capita* de até um salário mínimo mensal, observa-se que a grande maioria dos domicí-

lios dos territórios passa a se enquadrar neste patamar de rendimentos. Se a essa classe agregarmos também os domicílios sem rendimentos, o cenário fica mais sombrio ainda, uma vez que, exceto no caso do território Meio Oeste Contestado, mais de 90% dos domicílios desses territórios situam-se na faixa entre sem rendimento e/ou com rendimento de até um salário mínimo mensal.

Nas condições atuais do país, sabe-se que o poder aquisitivo de uma família cuja renda não ultrapasse a um salário mínimo mensal é extremamente baixo, sobretudo se considerarmos que esse valor monetário tem que ser distribuído para diversos gastos familiares correntes, especialmente para alimentação, moradia, saúde, transportes etc. Por aí já podemos ter uma boa aproximação da situação de miséria e pobreza que se abate sobre essa parcela da população. Mas o quadro se torna mais grave ainda quando se analisa a condição de acesso a um conjunto de bens e serviços, conforme discutiremos na sequência.

## 2.2 A pobreza enquanto privações de acesso aos bens e serviços

A partir de informações dos Censos Demográficos do IBGE de 2000 e 2010, bem como de informações do último Censo Agropecuário de 2006 e do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), será feita uma análise de diversos indicadores econômicos e sociais, considerando-se a correlação existente entre esses indicadores e o tema da pobreza nos seis territórios pesquisados.

### *Dinâmica demográfica nos territórios pesquisados*

Nos estudos sobre a pobreza sempre é recomendável analisar conjuntamente o comportamento demográfico da população-alvo, especialmente quando consideramos os aspectos geracionais do fenômeno da pobreza.

A Tabela 2 apresenta a população total por situação domiciliar e taxa anual de crescimento em cada um dos territórios pesquisados. Inicialmente, observa-se que apenas no território Sudeste Paraense as taxas anuais de crescimento populacional são bastante elevadas<sup>68</sup>. Esse aspecto também foi captado pelo estudo de caso, o qual observou um movimento migratório em direção a esse território e com concentração nas cidades polos, especialmente em função das perspectivas de emprego no complexo industrial das minerações. A inter-relação desse movimento com o tema da pobreza está no fato de que a partir desse movimento migratório passaram a se constituir ocupações urbanas irregulares nesse espaço geográfico que deram início à formação dos “bolsões de miséria” urbana.

<sup>68</sup> Não será abordado este tema para a área indígena, considerando-se que as características desse espaço geográfico são distintas das demais.

**Tabela 2 - População total, por condição de domicílio e taxa de crescimento anual entre 2000 e 2010**

Território	População total			População urbana			População rural			
	UF	2000	2010	tx. a.a.	2000	2010	tx. a.a.	2000	2010	tx. a.a.
Irecê/BA		381.535	402.828	0,5	223.664	247.300	1,0	157.871	155.528	-0,1
Meio Oeste Contestado/SC		254.543	272.042	0,7	166.233	199.363	1,8	88.310	72.679	-1,9
Serra Geral/MG		275.916	285.625	0,3	160.184	180.437	1,2	115.732	105.188	-1,0
Sertão Ocidental/SE		411.389	455.467	1,0	217.337	262.397	1,9	194.052	193.070	-0,1
Sudeste Paraense/PA		461.808	634.891	3,2	287.134	455.034	4,6	174.674	179.857	0,3
Terra Ind. Rap. S. do Sol e S. Marcos/RR		18.930	27.748	3,8	4.785	7.963	5,1	14.145	19.785	3,4
Brasil		169.799.170	190.755.799	1,2	137.953.959	160.925.792	1,5	31.845.211	29.830.007	-0,7

Fonte: IBGE, 2000; 2010.

Analisando a situação domiciliar, verifica-se uma tendência nesses territórios comum ao conjunto do país: concentração da população em áreas urbanas paralelamente ao processo contínuo de redução da participação relativa da população rural no total. Exceto no caso do território do Sudeste Paraense, todos os demais apresentaram taxas anuais negativas para a população domiciliada em áreas rurais.

Mas o que mais chama atenção é a tendência a uma concentração cada vez maior da população em áreas urbanas desses territórios. Assim, nota-se que o território Meio Oeste Contestado apresentou, em 2010, a maior participação relativa da população urbana na população total, ou seja, passou de 65%, em 2000, para 73% no ano de 2010. Para o território de Irecê esses percentuais foram de 58% e 62%, respectivamente; para o território da Serra Geral os percentuais foram de 58% e 63%; e para o território do Sertão Ocidental os dados foram de 53% e 58%. Com isso, observa-se que este território apresentou a menor taxa de urbanização *vis-à-vis* os demais casos.

Finalmente, deve-se destacar o território Sudeste Paraense, que teve a maior taxa anual de crescimento da população urbana. Com isso, em 2010 aproximadamente 72% da população total estava domiciliada em áreas urbanas. Como relatado em passagens anteriores, o estudo de caso confirmou esse movimento, mostrando que o

deslocamento populacional em direção a essa região, especialmente nas cidades polos, acaba ampliando a reprodução social de parte desse contingente populacional em precárias condições.

Especificamente em relação ao Território Indígena, verifica-se que ocorreu uma taxa anual de crescimento da população da ordem de 3,8%. Todavia, devido à enorme dimensão desse território, a densidade populacional é relativamente baixa quando comparada a outras situações similares no restante do país. Além disso, como as terras indígenas são áreas contíguas, a separação tradicional entre rural e urbano perde sentido explicativo em termos de dinâmica populacional. A pesquisa de campo também indicou que, após a homologação do Território Indígena, muitos indígenas que estavam em áreas urbanas, retornaram para a área do território, em grande parte, considerada área rural.

#### *A dinâmica agrária dos territórios e a privação do acesso à terra*

A pobreza existente nas áreas rurais é um fenômeno complexo e seus determinantes são diversos. No caso brasileiro, tem origens históricas estruturantes relacionadas ao descobrimento, conquista e colonização do país por europeus (FIDA, 2000; MATTEI, 2012). Logo, para discutir a pobreza rural associada à dinâmica agrária dos territórios pesquisados<sup>69</sup>, é necessário compreender um pouco a história do Brasil relacionada às áreas rurais. Em seguida, com intuito de visualizar a privação do acesso à terra a partir das informações do IBGE de 2006, será elaborada uma análise da estrutura agrária dos territórios pesquisados, tratando este tema enquanto uma *proxy* de privação. Neste caso, o baixo acesso à terra será considerado um indicador indireto de pobreza que, correlacionado aos demais indicadores, poderá auxiliar na qualificação do tema. Para tanto, serão utilizadas também as informações presentes nos estudos de caso, pois são imprescindíveis para a compreensão da estrutura agrária dos territórios pesquisados.

A tabela do Anexo 1, mostra que em quase todos os territórios pesquisados, a proporção de estabelecimentos agropecuários familiares é superior à média nacional (84,40%), exceto no caso do território Serra Geral (83,78%), que apresenta proporção próxima da brasileira. Da mesma forma, este é o único território que possui, em número relativo, mais estabelecimentos não familiares (16,22%) do que o Brasil (15,60%). Em relação à área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários, a agricultura familiar

**69** Esta análise não contempla o Território da Cidadania Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, em função da sua especificidade de ser formado quase exclusivamente por uma população indígena. De acordo com IBGE (2006a) cada aldeia ou terra indígena é considerada como um único estabelecimento agropecuário. Informações a respeito desse território podem ser vistas em Rosar, Cazella e Zimmermann (2012) e no quinto capítulo do segundo volume desta coletânea.

ocupa, em todos os territórios, proporções superiores a nacional (24,32%) e a não familiar, inferiores à brasileira (75,68%).

Ao se analisar a dinâmica agrária por estrato de área, a tabela constante no Anexo 2, indica que 47,87% dos estabelecimentos agropecuários do Brasil possuem até 10 ha. Dos territórios analisados, Irecê (67,51%) e Sertão Ocidental (81,45%) destacam-se por possuir estabelecimentos acima dessa proporção. Já o Território Meio Oeste Contestado (27,80%) e o Território Sudeste Paraense (12,40%) estão abaixo da média brasileira. Por sua vez, o Território Serra Geral está próximo da média do país.

Seguindo a mesma lógica, observa-se que a proporção de estabelecimentos agropecuários brasileiros que possuem entre 10 ha e 50 ha é de 30,55%. Dentre os territórios pesquisados, o Meio Oeste Contestado (59,4%) e o Sudeste Paraense (55,04%) apresentam essas proporções acima da nacional, enquanto que a proporção dos territórios Irecê (24,78%) e Sertão Ocidental (12,93%) está abaixo da média do país. É relevante o fato de que em quase todos os territórios, mais de 80% dos estabelecimentos agropecuários possuem área com até 50 ha. A exceção fica por conta do Território Sudeste Paraense (67,49%).

Outra consequência da estrutura agrária brasileira, que iniciou com a colonização e prevalece até hoje, é a quantidade de agricultores desprovidos do título de propriedade de terra. A tabela existente no Anexo 3, indica que 15,17% dos agricultores brasileiros são arrendatários, parceiros ou ocupantes<sup>70</sup>. Embora todos os territórios pesquisados apresentassem porcentagem inferior à nacional, é relevante o fato dos territórios Irecê, Serra Geral e Sertão Ocidental possuírem mais de 10% dos seus estabelecimentos agropecuários sendo geridos por agricultores não proprietários. A análise dos dados comprova a concentração de terras por parte de poucos agricultores não familiares, que contrasta com um elevado número de estabelecimentos agropecuários com menos de 50 ha e com significativa quantidade de estabelecimentos geridos por agricultores não proprietários. Sabe-se que os agricultores que não possuem título de propriedade de terras têm maiores dificuldades para acessar algumas políticas públicas, a exemplo das políticas de crédito agrícola e de habitação rural.

Dos territórios pesquisados, dois se localizam na região Nordeste do Brasil, Irecê e Sertão Ocidental. O Território Serra Geral, localizado no Norte de Minas Gerais (MG) que pertence à região Sudeste do Brasil, possui muitas características que se assemelham à região Nordeste. Por conseguinte, desde 1965 aquela região foi inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) por

**70** Os produtores sem área não foram considerados nesta análise, pois de acordo com o IBGE (2006), são produtores que obtiveram produção vegetal ou animal, porém, não tinham área específica para a sua produção na data da pesquisa.

ser considerada como integrante do Polígono das Secas (BARBOSA; ZIMMERMANN; TECCHIO, 2012). Atualmente, em alguns locais do Nordeste brasileiro, a produção de fruticultura, cana-de-açúcar e soja estão voltadas para a exportação e concentram terras (MATTEI, 2012). Geralmente, as terras irrigadas são de propriedade de grandes latifundiários ou de empresas.

A história de ocupação colonial do Norte de Minas Gerais e do território Serra Geral está associada à constituição das grandes fazendas criadoras de gado. Logo, a estrutura agrária do território tem como característica, desde o período colonial, a ocupação das terras por pastagens e, conseqüentemente, o desenvolvimento da bovinocultura. Atualmente, encontram-se presente duas dinâmicas de produção agrícola: i) agricultura familiar, que se consorcia com a criação de gado e de pequenos animais; ii) lavoura irrigada, destinada à produção de frutas, cana-de-açúcar e grãos. Os grandes proprietários de terras e empresas são detentores da maior parte das terras irrigadas (BARBOSA; ZIMMERMANN; TECCHIO, 2012). A exemplo de outros territórios, o Serra Geral possui significativo número de estabelecimentos agropecuários com até 50 ha pertencentes aos agricultores familiares, que contrasta com a minoria de agricultores não familiares, os quais detêm maior quantidade das terras. Neste território, mais de 10% dos estabelecimentos agropecuários são gerenciados por agricultores não proprietários.

A estrutura agrária do território Irecê, para Lasa e Delgado (2012), foi determinada pelo processo de ocupação das terras, baseado na grilagem, despejos violentos e aquisições fraudulentas. A agricultura foi desenvolvida até o início dos anos de 1950 em pequenas áreas, onde prevalecia a diversidade dos sistemas produtivos e as formas tradicionais de produção e relações de trabalho familiares e comunitárias. A partir dessa década, o Estado, por meio das políticas públicas de “modernização” da agropecuária, destinou políticas de incentivo à produção para grandes proprietários de terras. Ou seja, essas políticas continuaram fortalecendo agricultores detentores de grandes quantidades de terras. Recentemente, a partir da década de 1990, para tentar resolver os problemas causados pelas macropolíticas econômicas e pelas fortes estiagens, iniciou o incentivo do cultivo de hortaliças irrigadas com águas do Rio São Francisco.

Como observamos no Anexo 1, o território Irecê possui mais de 13% de seus estabelecimentos agropecuários sendo geridos por agricultores não proprietários. De acordo com Lasa e Delgado (2012), recentemente a estrutura agrária desse Território está sendo modificada por intermédio da desapropriação e/ou de aquisição de terras pelo INCRA, e pelos programas Cédula da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Entretanto, os processos de regularização fundiária são deficitários.

Grandes empresas e latifundiários continuam se apropriando de terras devolutas<sup>71</sup> do Estado, que por sua vez facilita a sua regularização. Esses são os principais motivos que dificultam o acesso à terra neste território.

O Território Sertão Ocidental era povoado por indígenas e, aos poucos, suas terras foram sendo tomadas por vaqueiros e missionários que iam para aquela região em busca de terras férteis. A vocação da região para a criação de gado foi um dos motivos da “invasão” holandesa, que teve seu auge entre 1635 e 1645. Essas formas de ocupação, aliadas à concessão de terras pelo Governo Federal por meio das Sesmarias constituíram um regime de concentração das terras naquele território (MDA, 2006). A partir de meados da década de 1970, o Governo Estadual de Sergipe implementou alguns planos, entre eles, o POLONORDESTE e o Projeto Nordeste, que contempla o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), que contribuíram para a atual estrutura fundiária da região (menos concentrada) onde o território está inserido.

A partir de 1960 a região Sudeste do Pará, contexto onde está inserido o território Sudeste Paraense, foi transformada em fronteira agrícola. Durante muito tempo, as políticas públicas do governo incentivaram grandes empresas interessadas em projetos de exploração agropecuária a se instalarem naquela região. Logo, os pequenos empreendimentos agrícolas ou industriais ficaram invisíveis aos olhos do governo. Como consequência, houve estímulo da especulação fundiária, aumentando a concentração de terras, criação de focos de conflitos e transferência de áreas (aos novos empreendedores) já ocupadas por posseiros. A transferência de terras para o domínio do grande capital contou com apoio de mecanismos legais e ilegais (ASSIS; LEITE; GRISA, 2012). Essas informações corroboram com os dados do Anexo 2, em que o Território Sudeste Paraense possui uma elevada concentração de estabelecimentos agropecuários com mais de 500 ha, ou seja, 3,57%, enquanto a proporção nacional é de 1,95%.

O povoamento do Oeste de Santa Catarina, região onde encontra-se o território Meio Oeste Contestado, tem como característica a luta pela terra que se iniciou na segunda metade do século XIX. A história do povoamento daquela região pode ser visualizada em três fases de ocupação, cada qual com protagonistas de povos étnicos distintos (POLI, 2006). A primeira delas se refere à ocupação originalmente feita por índios, pois até meados do século XIX, com exceção de algumas excursões exploratórias portuguesas, a região era povoada de forma predominante por índios da etnia Kaingang. A segunda fase corresponde à ocupação cabocla, que se intensificou no final

71 Terras devolutas são aquelas que não possuíam registros e nem produziam riquezas (GOULART, 2009).

do século XIX. A terceira, com início nas primeiras décadas do século XX, caracteriza-se pela colonização por descendentes de imigrantes europeus vindos principalmente das chamadas “colônias velhas”<sup>72</sup> do Rio Grande do Sul.

Um aspecto que chama atenção é o fato dessa microrregião apresentar um elevado dinamismo socioeconômico decorrente da existência de agroindústrias com atuação em mercados regional, nacional e externo. Mesmo assim, muitas famílias rurais, ao longo da história, não se integraram nas principais cadeias produtivas agropecuárias (TECCHIO, 2012). Segundo a mesma autora, a existência de significativos bolsões de pobreza para as condições socioeconômicas do Território Meio Oeste Contestado pode ser explicada pelo processo de ocupação da região Oeste de Santa Catarina, em que os indígenas e os caboclos sofreram rupturas nos seus modos de vida tradicional e não conseguiram se inserir nas cadeias produtivas. Mattei (2012) associa a maior expressão do fenômeno da pobreza rural na região Sul do Brasil, com a predominância de latifúndios. Nesse sentido, o Território Meio Oeste Contestado possui significativa proporção de agricultores familiares (85%), entretanto são os agricultores não familiares que concentram a maior proporção de terras, ou seja, 62,50% da área total.

Essas informações evidenciam a privação ao acesso à terra por parte de um grande número de famílias de agricultores em todos os territórios pesquisados, sendo que essa privação se dá por não serem proprietários ou não possuírem quantidade suficiente de terra. Como a terra é um dos principais meios de produção, é bem provável que essas famílias vivam em condições de pobreza ou com dificuldades de assegurar sua reprodução social.

### *O acesso aos serviços de infraestrutura básica nos territórios*

Na perspectiva de caracterização da pobreza enquanto privação será analisada neste item a situação do acesso à infraestrutura básica dos territórios pesquisados. Para tanto, destacam-se as condições dos domicílios quanto ao acesso à água, à energia elétrica, ao esgoto sanitário, à coleta de lixo e à situação habitacional.

A Tabela 3 mostra a evolução do acesso a diversos serviços ao longo da primeira década do século XXI. Inicialmente, observa-se um fato comum em todos os territórios estudados: houve uma ampliação do acesso a esses serviços em todas as localidades, embora alguns quesitos ainda apresentem indicadores preocupantes.

O acesso à energia elétrica merece destaque, uma vez que no ano de 2010, com exceção do Território Indígena, os demais apresentaram taxa de acesso a este bem

**72** São chamadas de “colônias velhas” as primeiras regiões habitadas por imigrantes europeus no Rio Grande do Sul.

entre 95% e 99%, o que pode ser considerado um percentual bastante elevado e dentro dos padrões internacionais. Chama atenção a grande expansão do acesso à energia elétrica que ocorreu no Território Sudeste Paraense, onde mais de 95% dos domicílios passaram a contar com energia.

Mas essa realidade é muito distinta quando se analisa o quesito acesso à rede de abastecimento de água, uma vez que além de percentuais bem menores, ocorrem disparidades entre os territórios estudados. Assim, destaca-se o índice elevado de acesso nos territórios de Irecê e Serra Geral, regiões que fazem parte do polígono da seca. Em sentido oposto, chama atenção o baixo acesso no Território Sudeste Paraense, uma vez que menos de 50% dos domicílios dos municípios que o integram tinham acesso à rede de abastecimento de água.

**Tabela 3 - Domicílios particulares permanentes por acesso a serviços públicos em 2000 e 2010**

Território	Domicílios particulares permanentes com energia elétrica		Domicílios particulares permanentes com acesso à rede de abastecimento de água		Domicílios particulares permanentes com acesso à rede de esgotamento sanitário		Domicílios particulares permanentes com acesso à coleta de lixo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
UF								
Irecê/BA	84,5	96,9	73,6	85,8	9,0	12,6	43,4	68,6
Meio Oeste Contestado/SC	95,8	99,4	67,6	70,7	52,3	58,5	70,2	82,7
Serra Geral/MG	89,3	97,9	72,9	81,0	5,5	12,7	45,8	61,3
Sertão Ocidental/SE	89,4	98,8	60,5	75,1	30,0	38,4	59,1	76,6
Sudeste Paraense/PA	75,9	95,2	31,6	44,7	24,8	28,8	42,8	71,9
Rap. S. do Sol e S. Marcos/RR	44,8	60,4	47,8	58,1	23,2	17,7	25,9	33,1

Fonte: IBGE, 2000; 2010.

A coleta de lixo é outro indicador que evolui, embora ainda existam casos, como se verifica nos territórios de Irecê e Serra Geral, em que esse indicador se situava abaixo de 70% no ano de 2010. Destaca-se a grande expansão do acesso a esse serviço no território Sudeste Paraense, uma vez que quase 72% do total dos domicílios dos municípios que fazem parte desse espaço geográfico apresentavam coleta de lixo no ano de 2010.

O quesito esgoto sanitário revela a realidade do conjunto do país, porém, mais enfaticamente, a situação dramática das áreas de concentração da pobreza. Com exceção do território Meio Oeste Contestado, onde um pouco mais da metade dos domicílios possuem acesso à rede de esgoto, em todos os demais territórios são precárias as condições de saneamento básico nessas áreas de concentração da pobreza. Nesse caso,

destacam-se os territórios de Irecê e Serra Geral, locais em que apenas 12% dos domicílios têm acesso à rede de esgoto sanitário. Chama atenção que mesmo nos territórios onde esse quesito teve uma pequena melhora, a evolução foi muito limitada, revelando o grande desafio ainda a ser enfrentado pelas políticas públicas nesta esfera.

Especificamente em relação ao Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, nota-se que é um espaço geográfico ainda com baixa incidência da energia elétrica, isto porque apenas 60% dos domicílios têm acesso a este serviço público. Já os acessos à rede de abastecimento de água e à coleta de lixo também podem ser considerados limitados, uma vez que menos da metade dos domicílios acessam tais serviços. Por fim, e de maneira semelhante aos demais territórios estudados, o acesso à rede de esgoto sanitário continua bastante precário, sequer atingindo 18% dos domicílios do território.

Ainda no que tange a questão do acesso à habitação, a Tabela 4 apresenta uma projeção da demanda e do déficit habitacional no ano de 2010 para cada território, tendo em vista a indisponibilidade de informações oficiais atualizadas sobre a situação habitacional corrente do país e, em particular, dos casos estudados. Exceto no território Meio Oeste Contestado e no Território Indígena, o déficit habitacional é bastante expressivo em todos os demais territórios estudados. Isso significa que o acesso à habitação adequada ainda é um desafio para importantes parcelas pobres das populações que vivem nestes espaços geográficos.

No quesito “déficit habitacional”, verifica-se que este é mais expressivo nos territórios de Irecê e Serra Geral, sendo que ali se localizam também as maiores porcentagens de habitações inadequadas. Apenas o território Meio Oeste Contestado apresentou uma situação relativamente confortável, uma vez que o déficit é pequeno e a grande maioria das habitações existentes foi considerada adequada.

**Tabela 4 - Projeção da demanda de habitações dos domicílios para o ano de 2010, por déficit e condição das moradias**

Nome Território	Projeção da Demanda	DEFICIT	%	INADEQ	%	ADEQ	%
Irecê/BA	120.917	36.765	30,40	70.910	58,64	13.242	10,95
Meio Oeste Contestado/SC	87.871	8.821	10,04	27.739	31,57	51.311	58,39
Serra Geral/MG	94.814	35.586	37,53	52.256	55,11	6.971	7,35
Sertão Ocidental/SE	130.941	24.372	18,61	49.085	37,49	57.485	43,90
Sudeste Paraense/PA	195.929	36.624	18,69	76.418	39,00	82.887	42,30
Rap. S. do Sol e S. Marcos/RR	5.331	1.012	18,99	3.023	56,70	1.296	24,31

Fonte: Adaptado de Oliveira et al., 2009.

### *Indicadores socioeconômicos relevantes dos territórios pesquisados*

Este item procura ampliar a discussão sobre a pobreza nos territórios pesquisados a partir da análise de alguns indicadores socioeconômicos para além da questão específica da renda per capita. Ressalta-se que essas informações revelam características importantes que podem estar atuando direta ou indiretamente sobre a condição de pobreza de parcelas da população que vive nestes locais.

Do ponto de vista da ocupação, a Tabela 5 apresenta a dinâmica do trabalho nos territórios segundo as diferentes categorias de trabalhadores. Agregadamente, os empregados são a grande maioria em todos os territórios estudados, sendo que a participação percentual dessa categoria ocupacional aumentou em todos os locais durante a primeira década do século XXI. Chama atenção o caso dos territórios Meio Oeste Contestado e Sudeste Paraense, onde mais de 60% da força de trabalho é representada pela categoria ocupacional dos empregados.

Mas se esse é um aspecto relevante da dinâmica do trabalho em cada um desses espaços geográficos, a condição das relações de trabalho não segue a lógica atual do país, uma vez que a proporção dos trabalhadores dessa categoria ocupacional (empregados) com carteira de trabalho assinada é extremamente baixa, exceção apenas para o território Meio Oeste Contestado, onde mais de 75% dos empregados possuem carteira de trabalho. Isso pode estar indicando que o índice de informalidade – que normalmente leva às condições precárias de trabalho e de rendimentos – seja elevado. Obviamente que alguém poderia afirmar que este comportamento estaria sendo influenciado pela participação do setor agropecuário, onde as atividades em sua grande maioria são exercidas informalmente. Mas se isso fosse totalmente verdadeiro, os trabalhadores por conta própria deveriam ter maior participação, o que não foi o caso encontrado em nenhum dos territórios pesquisados.

**Tabela 5 - População em idade ativa ocupada nos territórios,  
 segundo a categoria do trabalhador no trabalho principal em 2000 e 2010**

Território	Ano	Empregados				Conta própria	Empregadores	Não remun.	Produção para o próprio consumo
		Total Empregados	% com carteira sobre empreg.	% Milit. e func. Públ. Estatutários sobre empreg.	% outros sem carteira sobre empreg.				
Irecê/BA	2000	48,1	19,0	10,7	70,3	31,8	1,5	10,0	8,6
	2010	56,0	21,9	6,7	71,4	28,3	0,9	3,8	11,1
Meio Oeste Contestado/SC	2000	58,5	63,9	6,7	29,4	24,0	3,5	9,3	4,7
	2010	66,0	75,4	5,7	18,9	24,7	3,0	2,3	3,9
Serra Geral/MG	2000	60,0	26,4	12,6	61,0	26,0	1,3	7,4	5,2
	2010	65,1	34,7	11,0	54,2	20,0	1,2	2,6	11,2
Sertão Ocidental/SE	2000	47,6	28,4	7,8	63,8	34,5	1,4	8,9	7,6
	2010	54,9	37,0	6,7	56,3	31,5	1,2	2,4	9,9
Sudeste Paraense/PA	2000	56,7	24,7	15,5	59,8	28,3	2,7	6,4	5,8
	2010	65,3	47,9	11,0	41,2	24,2	1,1	2,3	7,0
Terra Ind. Rap. S. do Sol e S. Marcos/RR	2000	40,5	19,5	24,4	56,1	17,1	1,4	12,1	28,9
	2010	40,1	25,8	22,0	52,3	12,3	0,4	5,5	41,7

Fonte: IBGE, 2000; 2010.

Outro aspecto que chama atenção é a expressiva participação dos trabalhadores na produção para próprio consumo (autoconsumo) dentre as diversas categorias nos territórios de Irecê, Serra Geral e Território Indígena. Nota-se que quando a pobreza é discutida apenas a partir da renda monetária, este é um aspecto decisivo, pois quase sempre não é contabilizado. Daí a razão de as áreas rurais que têm a predominância da produção de subsistência básica apresentarem elevadas proporções de pobres.

A Tabela 6 apresenta a distribuição das pessoas ocupadas em cada território por classe de rendimentos nominal mensal ao longo da primeira década do século XXI. Observa-se que em três territórios (Irecê, Serra Geral e Sertão Ocidental) quase 50% da população ocupada encontrava-se com rendimento mensal de no máximo um salário mínimo no ano de 2010. Além disso, mais 30% da população em idade ativa foi incluída na situação “sem rendimento”. Quando somadas, essas duas classes de

rendimento revelam que mais de 80% da população ocupada desses três territórios não apresenta um rendimento mensal superior a um salário mínimo, o que sem dúvida é um indicador forte das difíceis condições socioeconômicas enfrentadas pelos habitantes dessas localidades.

**Tabela 6 - População em idade ativa ocupada por classes de rendimento nominal mensal em 2000 e 2010**

Território	até 1 sm		mais de 1 a 2 sm		mais de 2 a 3 sm		mais de 3 a 10 sm		mais de 10 sm		Sem rend.		
	UF	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Irecê/BA		30,9	49,5	10,3	10,1	2,7	1,9	3,7	2,1	0,7	0,4	51,7	36,0
Meio Oeste Contestado/SC		18,8	24,0	16,4	27,8	8,5	9,8	14,1	11,5	4,0	1,8	38,2	25,1
Serra Geral/MG		31,2	47,3	10,9	12,1	3,2	2,5	4,5	2,8	0,9	0,4	49,2	34,9
Sertão Ocidental/SE		34,4	49,7	12,7	11,9	3,3	2,6	4,2	3,0	0,7	0,4	44,6	32,3
Sudeste Paraense/PA		19,9	30,4	13,1	15,5	4,6	5,2	7,8	6,4	2,0	1,0	52,6	41,5
Terra Ind. Rap. S. do Sol e S. Marcos/RR		12,1	24,2	7,7	9,0	2,9	3,1	6,7	3,6	1,2	0,6	69,4	59,5

Fonte: IBGE, 2000; 2010.

Quanto ao Território Indígena, verifica-se que a grande maioria da população em idade ativa está classificada na classe “sem rendimentos”. Somando-se a esta, aquela parcela que tem renda de até um salário mínimo, chega-se à situação em que mais de 85% dessa população indígena também vive em precárias condições monetárias. Todavia, a diferença cultural faz com que estes povos indígenas encarem a situação de pobreza de forma totalmente distinta, conforme discutimos na seção anterior.

A Tabela 7 apresenta o percentual de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade em cada território estudado. Inicialmente verifica-se que apenas o território Meio Oeste Contestado apresenta percentuais de analfabetismo compatíveis com a média nacional. Nos demais casos, pode-se considerar que os percentuais ainda são bastante elevados, chamando atenção o território Sertão Ocidental (SE), onde mais de 24% da população em idade ativa permanece como sendo analfabeta.

**Tabela 7 - Percentual das pessoas de 10 anos ou mais em idade ativa alfabetizadas em 2000 e 2010**

Território UF	Pessoas de 10 anos ou mais de idade		Pessoas de 10 anos ou mais de idade, alfabetizadas		% das pessoas de 10 anos ou mais de idade alfabetizadas	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Irecê/BA	296.582	330.441	231.273	271.301	77,98	82,10
Meio Oeste Contestado/SC	204.830	233.571	188.612	219.512	92,08	93,98
Serra Geral/MG	214.588	239.408	165.170	195.209	76,97	81,54
Sertão Ocidental/SE	320.349	380.467	223.877	288.299	69,89	75,78
Sudeste Paraense/PA	340.850	501.064	272.986	436.397	80,09	87,09
Rap. S. do Sol e S. Marcos/RR	12.380	18.697	9.918	16.109	80,11	86,16

Fonte: IBGE, 2000; 2010.

Atualmente existe uma vasta bibliografia que mostra a relevância da educação para as pessoas que vivem em condições de riscos ascenderem a um novo patamar social. Neste sentido, entendemos que a privação do acesso à educação de qualidade é um dos fatores centrais que não somente impede as pessoas de ascenderem socialmente, mas que também as mantêm sobrevivendo em condições sociais precárias e de miserabilidade.

O comportamento desses indicadores aliados a outras informações de áreas correlatas conduz a uma situação de pobreza que pode ser mensurada pelo IDH, o qual congrega indicadores em três áreas: educação, saúde, emprego e renda (conforme o sexto capítulo desse volume). Diante da inexistência do IDH-PNUD atualizado para o ano de 2010, optamos pelo uso do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>73</sup> para ano de 2009. Esse índice permite identificar o estágio de desenvolvimento de cada município que compõe o território e, de posse de sua metodologia, foi possível calcular o próprio IFDM do território.

O IFDM Emprego e Renda é calculado a partir dos dados sobre mercado de trabalho formal, considerando: a geração de emprego formal; o estoque de emprego formal; e salários médios do emprego formal. Já o IFDM Educação é obtido a partir da interação das seguintes variáveis: taxa de matrícula na educação infantil; taxa de abandono; taxa de distorção idade-série; percentual de docentes com ensino superior; média de horas/aula diárias e; resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por fim, o IFDM Saúde é obtido pelas variáveis: número de consultas pré-natal; óbitos por causas mal definidas e óbitos infantis por causas evitáveis.

**73** Metodologicamente, o IFDM estabelece um parâmetro de desenvolvimento entre 0 e 1, sendo que quanto mais o índice se aproximar de 1, maior será o nível de desenvolvimento do território. Os municípios são classificados em quatro distintos estágios de desenvolvimento: no estágio baixo o IFDM fica entre 0 e 0,4; no estágio regular o índice fica entre 0,4 e 0,6; no moderado o IFDM fica entre 0,6 e 0,8; e no estágio alto o índice tem que se situar acima de 0,8.

**Tabela 8 - IFDM nas UF correspondentes a cada território, mediana do território, maiores e menores índices observados dentro dos territórios em 2000 e 2009**

Território	IFDM da UF		Mediana território		Máximo território		Mínimo território		
	UF	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Irecê/BA		0,5063	0,6535	0,4407	0,5216	0,5177	0,6313	0,3492	0,4429
Meio Oeste Contestado/SC		0,6383	0,7953	0,5876	0,6905	0,6727	0,7720	0,3439	0,5936
Serra Geral/MG		0,6319	0,7928	0,4206	0,6152	0,5015	0,6744	0,2951	0,5207
Sertão Occidental/SE		0,5302	0,6709	0,4120	0,6150	0,5218	0,6916	0,3439	0,5648
Sudeste Paraense/PA		0,5051	0,5966	0,4068	0,4971	0,5345	0,7586	0,3393	0,4330
Terra Ind. Rap. S. do Sol e S . Marcos/RR		0,5509	0,6538	0,5262	0,4144	0,5272	0,4835	0,2901	0,3753

Fonte: FIRJAN, 2000 e 2009.

Uma diferença importante entre o IFDM e o IDH diz respeito ao componente da renda utilizada para a composição do índice. Enquanto que para o primeiro índice a fonte das informações de emprego e renda é restrita ao mercado formal de trabalho, o IDH usa como medida de renda o poder de compra da população. Isso pode ter efeitos em muitos dos municípios que compõem os territórios estudados, uma vez que a renda não provém necessariamente do trabalho formal, especialmente nos casos em que as atividades econômicas são mais focadas nas atividades agropecuárias.

A Tabela 8 apresenta as informações para cada território cotejado com o respectivo índice da Unidade da Federação (UF) correspondente. Além disso, é apresentada a mediana do território (número que representa o valor central para os municípios que compõem cada território), o maior índice observado entre os municípios que compõem o território e o menor índice. Registra-se que todas essas medidas são apresentadas para os anos de 2000 e 2009.

No caso do território Irecê pode-se observar que a mediana nos dois anos é inferior ao observado para o estado. Dentro deste território, o valor máximo observado para o ano de 2000 foi de 0,5177, enquanto o menor valor foi de 0,3492. No primeiro ano da década chama atenção o fato de que o valor máximo do índice do território foi superior ao IFDM do estado da Bahia, porém esta situação acabou não se repetindo no ano de 2009, quando se observou que nenhum dos municípios que compõem

o território de Irecê teve índice superior ao observado para o conjunto do estado. Tomando a mediana do território e seguindo a metodologia definida pela FIRJAN, pode-se classificar o território como sendo de desenvolvimento regular.

O Território Meio Oeste Contestado apresentou a melhor mediana no ano de 2009 em relação aos demais territórios, porém ficando abaixo do resultado agregado do estado, sendo que até mesmo o valor máximo do território não ultrapassa o índice estadual. Comportamento muito semelhante observa-se também no território Serra Geral (MG), cujo valor máximo também não ultrapassa o índice estadual. Pela metodologia esses dois territórios seriam classificados como de desenvolvimento moderado.

Já o território Sudeste Paraense apresentou um valor mediano inferior ao índice estadual, porém com um valor máximo bem superior ao estado e um valor mínimo muito inferior, o que indica a existência de graves problemas no interior desse próprio território. Com isso, esse território torna-se um local de desenvolvimento regular.

Finalmente, no território Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos nota-se que todos os valores (máximo, mediano e mínimo) ficaram abaixo do índice estadual, indicando a existência de bolsões de pobreza que configuram um índice de desenvolvimento regular, muito embora a interpretação indígena sobre o problema é bem distinta, conforme mencionamos em seção anterior.

De um modo geral, pode-se afirmar que IFDM é um indicador importante do comportamento de variáveis sociais que revelam a real condição de vida da população dessas localidades, destacando-se o fato de que os valores mínimos do índice ficaram muito aquém dos índices das respectivas unidades da federação. Com isso, é possível dizer que essas áreas geográficas apresentam um padrão apenas regular de desenvolvimento.

## **Considerações finais**

Com base nas informações analisadas nas seções anteriores é possível fazer algumas considerações sobre a situação atual e as tendências da pobreza nos territórios pesquisados, registrando-se que na perspectiva analítica adotada não é possível apresentar números precisos do fenômeno.

Ao longo do texto procuramos mostrar diferentes dimensões do problema da pobreza, para além da renda *per capita* familiar. No caso específico da renda, duas características comuns ao restante do país também se sobressaem nos territórios estudados: por um lado, o nível de concentração é elevado e, por outro, a renda familiar se situa em um patamar extremamente baixo em quase todos os territórios.

Todavia, entendemos que a compreensão do fenômeno precisa ir além desse indicador, procurando buscar explicações estruturais para sua existência e reprodução. Por isso, destacamos que o processo histórico de ocupação e formação desses territórios continua marcando a situação atual de pobreza, uma vez que parte importante dos elementos estruturais continua presente.

Tendo como balizador a questão da privação enquanto estrutura explicativa do fenômeno, ressalta-se que as dificuldades de acesso aos bens naturais, especialmente da terra e da água, são determinantes na conformação do estado de pobreza das populações que habitam esses espaços geográficos, especialmente daqueles localizados na grande região do semiárido do país.

Paralelamente a isso, a privação do acesso a outros meios de produção, bem como às políticas públicas, têm contribuído de maneira decisiva para a expansão da pobreza. Como os territórios pesquisados possuem uma dinâmica produtiva muito atrelada às atividades agropecuárias, é importante registrar que o próprio modelo produtivo monocultor impôs uma segmentação e exclusão social.

Esse fato, aliado à falta de infraestrutura adequada (estradas, habitação, energia etc.), potencializou o processo de êxodo rural, mesmo que o movimento migratório seja um pouco diferente em cada área pesquisada. Todavia sua resultante é praticamente idêntica, ou seja, a formação de bolsões de miséria e pobreza nas próprias cidades-polo dos territórios. Estas cidades se urbanizam rapidamente, porém sem as condições de infraestrutura básica, especialmente nas áreas de habitação e saneamento.

Nesse processo, novamente o tema da privação reaparece como central. Por um lado, o acesso aos serviços públicos por parte das populações em estado de pobreza, especialmente nas áreas de saúde e educação, é cada vez mais complexo. Por outro lado, mesmo que algumas políticas sociais atinjam esse segmento da população em risco – como é o caso das transferências de renda – não se vislumbram grandes perspectivas para essa parte da população historicamente excluída sair da condição em que se encontra.

Assim, por mais que tenham sido observados avanços e melhorias em alguns indicadores neste primeiro decênio do século XXI, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a superação da pobreza no Brasil e, em particular, nos territórios estudados. Esse é o grande desafio das políticas públicas de desenvolvimento, as quais precisam combinar fortemente ações pontuais com medidas estratégicas que venham a remover todos os obstáculos histórico-estruturais que continuam retroalimentando a geração do fenômeno da pobreza.

## Anexos

### Anexo 1 - Estabelecimentos, área e percentuais de agricultura familiar e não familiar em 2006

Territórios	Estabelecimentos				Área				Total	
	Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar		Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar			
	Qtd	%	Qtd	%	Área	%	Área	%	Qtd	Área
Irecê/BA	41.011	91,51	3 804	8,49	550 552	45,58	657 266	54,42	44.815	1.207.817
Meio Oeste Contestado/SC	13.155	85,00	2.318	15,00	234.284	37,50	390.007	62,50	15.473	624.292
Serra Geral/MG	19.357	83,78	3.748	16,22	401.304	33,67	790.559	66,33	23.105	1.191.863
Sertão Ocidental/SE	38.698	91,37	3.656	8,63	248.940	50,56	243.442	49,44	42.354	492.382
Sudeste Paraense/PA	14.647	85,41	2 503	14,59	657 641	29,24	1 591 750	70,76	17.150	2.249.390
Brasil	4. 367 902	84,40	807.587	15,60	80. 250 453	24,32	249. 690. 940	75,68	5.175.489	329.941.393

Fonte: IBGE, 2006b.

### Anexo 2 - Estabelecimentos agropecuários e grupos de área total em 2006

Territórios	Total	Produtor sem área		Até 10 ha		De 10 a 50 ha		De 50 a 100 ha		De 100 a 500 ha		Mais de 500 ha	
		Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Irecê/ BA	44.815	124	0,28	30.254	67,51	11.106	24,78	1832	4,09	1.265	2,82	234	0,52
Meio Oeste Contestado/SC	15.473	181	1,20	4.300	27,8	9.184	59,4	986	6,4	683	4,40	139	0,9
Serra Geral/MG	23.105	542	2,35	10.986	47,55	8.166	35,34	1.779	7,70	1.275	5,52	357	1,55
Sertão Ocidental/SE	42.354	655	1,55	34.499	81,45	5.478	12,93	863	2,04	767	1,81	92	0,22
Sudeste Paraense/PA	17.150	38	0,22	2.136	12,45	9439	55,04	2.652	15,46	2.273	13,25	612	3,57
Brasil	5.175.489	255.024	4,93	2.477.071	47,87	1.580.703	30,55	390.874	7,55	371.114	7,17	100.703	1,95

Fonte: IBGE, 2006b.

### Anexo 3 - Estabelecimentos Agropecuários por Condição do Produtor em 2006

Territórios	Total geral	Proprietários		Assentado sem titulação definitiva		Não proprietário							
		Total	%	Total	%	Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Produtor sem área	
						Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Irecê/BA	44.815	37.960	84,70	890	1,99	1.133	2,53	909	2,03	3.799	8,48	124	0,28
Meio Oeste Contestado/SC	15.473	12.866	83,15	1.232	7,96	280	1,81	114	0,73	800	5,17	181	1,17
Serra Geral/MG	23.105	19.326	83,64	697	3,02	169	0,73	151	0,65	2.220	9,61	542	2,35
Sertão Ocidental/SE	42.354	36.751	86,77	367	0,87	785	1,85	243	0,57	3.553	8,39	655	1,55
Sudeste Paraense/PA	17.150	14.370	83,79	2.347	13,69	35	0,20	22	0,13	338	1,97	38	0,22
Brasil	5.175.489	3.946.276	76,25	189.191	3,66	230.110	4,45	142.531	2,75	412.357	7,97	255.024	4,93

Fonte: IBGE, 2006b.

## CAPÍTULO 8

# INSTITUCIONALIDADES, GOVERNANÇA E PROJETOS TERRITORIAIS NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

### ■ Nelson G. Delgado

Professor do CPDA/OPPA/UFRRJ

### Catia Grisa

Professora na UFPel e pesquisadora do  
OPPA/CDPA/UFRRJ

## Introdução

Este capítulo tem como ponto de partida os estudos de caso apresentados no Volume 2 desta coletânea. Seu objetivo consiste em discutir as institucionalidades, a governança e os projetos de desenvolvimento rural presentes nas políticas brasileiras de desenvolvimento territorial e a relação destes com a superação da pobreza no meio rural. Esta análise utiliza o estudo comparativo dos seis territórios da cidadania pesquisados: Território Irecê, localizado na Bahia; Território Sertão Ocidental, situado em Sergipe; Território Serra Geral, em Minas Gerais; Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, em Roraima; Território Sudeste Paraense, no Pará, e Território Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina. E considera dois programas territoriais: o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) (também conhecido como Programa Territórios Rurais de Identidade – PTRI), criado em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2008, pois são as principais políticas públicas idealizadas no Brasil a partir do enfoque territorial do desenvolvimento rural.

Da mesma forma que em Delgado e Leite (2011), o termo institucionalidades está sendo utilizado para designar o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas existentes – explícitas e implícitas – e organizações colegiadas) criadas pelo Governo Federal e pelos atores locais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos e das ações públicas relevantes no âmbito da política territorial. Estas institucionalidades, ao mesmo tempo em que orientam e possibilitam as ações dos atores nos territórios, constroem e influenciam a sua atuação futura, em um processo do tipo “dependência de caminho/trajetória” (*path dependency*) (Mahoney e Thelen, 2010; Mahoney, 2001). Como indica Flexor (2011, p. 368),

A existência de regras e normas proporciona incentivos que orientam ao mesmo tempo os comportamentos dos atores e a dinâmica de suas interações, influenciando diretamente seus resultados ou as políticas públicas. Assim, as instituições não só estabilizam os padrões de interações como constituem a possibilidade de ocorrência de ação coletiva e pública. Elas não determinam apenas as decisões presentes dos atores no jogo político como possuem capacidade de constringer as escolhas futuras, na medida em que determinam as opções que estarão disponíveis para escolha dos agentes, e, muitas vezes influenciam a determinação de quais atores estarão legitimados a participar do jogo político.

Nesse sentido, seguindo a proposta analítica sugerida por Bonnal (2012), pretendemos neste trabalho identificar as instituições construídas pelos atores para promover o desenvolvimento territorial e a participação social, as instituições que constringem ou afetam estes processos, e as instituições que, imbricadas nas políticas de desenvolvimento territorial, atuam tanto na reprodução e na permanência, quanto nas possibilidades de superação da pobreza rural.

O texto pretende examinar, também, as características do processo de governança territorial existente – que se manifesta por meio da articulação de institucionalidades e políticas públicas – e o modo como contribuem, ou não, para a redução da pobreza rural. O conceito de governança é concebido de maneira distinta daquele divulgado pela maioria das agências multilaterais que o relacionam com a noção de “bom governo”, referente à autoridade do Estado no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento (Delgado e Leite, 2011; Santos, 1997). Nesta acepção, a governança fica restrita a questões específicas associadas aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado.

Diversamente, a governança ou a capacidade governativa, segundo Santos (1997), é entendida aqui como referente às articulações e cooperações estabelecidas e aos arranjos institucionais construídos por diferentes atores sociais e políticos para coordenar e regular suas interações sociais. Partindo dessa interpretação, o texto pretende lançar luz sobre as relações estabelecidas entre os atores governamentais e a sociedade civil na execução das políticas territoriais, os conflitos, as negociações e os acordos instituídos entre estes e os resultados destas interações para o desenvolvimento territorial e, particularmente, para o enfrentamento da pobreza rural.

Além das institucionalidades e da governança, o ensaio analisa os projetos territoriais apoiados pelo PRONAT, particularmente por meio da ação “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)”, nos territórios

investigados. Tentamos evidenciar, a partir das informações disponíveis, o modo como são selecionados os projetos, os atores sociais que os elaboram e apresentam no Colegiado, as principais áreas temáticas em que se enquadram e suas contribuições para o enfrentamento da pobreza rural.

Visando dar conta destes vários objetivos, o texto está estruturado em três seções, seguidas de considerações finais. A primeira aborda o processo de construção e de delimitação dos territórios rurais, as instituições e a governança estabelecidas para executar o PRONAT. A seção seguinte discute a transição dos Territórios Rurais de Identidade para os Territórios da Cidadania, as implicações desta mudança nas institucionalidades e na governança dos territórios e as suas repercussões sobre estratégias de superação da pobreza rural. A terceira seção analisa os projetos territoriais apoiados por meio do PRONAT, evidenciando suas características e suas contribuições para modificar as condições de reprodução social da população mais vulnerável dos territórios.

## **1. A construção e a governança dos Territórios Rurais de Identidade**

Tão logo o PRONAT foi lançado no Brasil (2003), o Governo Federal, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), começou a discutir e a promover a construção e a delimitação dos territórios rurais em todo o país. Quatro casos analisados neste estudo foram incluídos nesta mobilização inicial: Território Irecê, Território Sertão Ocidental, Território Serra Geral e Território Sudeste Paraense. As articulações e as discussões no Território Meio Oeste Contestado começaram logo em seguida, em 2004, e no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos em 2006.

Exceto neste último caso, onde a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Roraima (FETAG) foi protagonista na proposição e nas discussões iniciais, nos demais casos a conformação dos territórios partiu da iniciativa da SDT em promover o debate e as necessárias articulações políticas locais, que foram rapidamente apropriados e conduzidos por movimentos sociais (especialmente os sindicais de trabalhadores rurais), organizações não governamentais, associações e cooperativas existentes nos territórios, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), da FETAG, do Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP), do Centro de Assessoria do Assuruá (CAA), da Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco (FUNDIFRAN), da Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sudeste do Pará (FECAT) e do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA/NM). Em alguns casos também merece destaque a atuação de organizações governamentais, como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco

e do Parnaíba (CODEVASF), a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (EMDAGRO), a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), a Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Universidade Federal do Pará e a Secretaria de Estado de Agricultura (SAGRI)-Regional Marabá. Em outros casos, como no Território Sertão Ocidental e no Território Irecê, as prefeituras municipais também tiveram um papel importante na conformação e na organização do território.

Assim, é possível afirmar que, de modo geral, a política territorial “chegou” até os espaços locais por iniciativa da SDT, sendo rapidamente apropriada e conduzida pelos atores locais. Ainda que as trajetórias de participação e de protagonismo social sejam muito diversas entre os territórios, devido às características históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais de cada um<sup>74</sup>, em todos os casos foi possível observar certa expectativa e entusiasmo dos atores locais, sobretudo da sociedade civil, com a construção de políticas descentralizadas, *bottom-up* e com uma escala de governança mais ampla do que o município. Essas características ofereciam oportunidades de construção de políticas mais coladas às necessidades e demandas dos atores locais e em uma escala mais propícia à viabilização de ações coordenadas entre eles, tendo em vista a geração de processos endógenos e sustentáveis de desenvolvimento local. Ademais, a perspectiva territorial criava uma expectativa de que a valorização de um conjunto mais amplo e complexo de interações sociais poderia estimular a construção de uma governança local mais democrática e mais apta a minimizar a reprodução do poder político tradicional, ancorado no município e baseado em relações essencialmente clientelistas.

A delimitação ou o recorte inicial dos territórios procurou, em geral, agregar municípios com características socioeconômicas, produtivas, ambientais e culturais semelhantes, conferindo certa identidade territorial aos atores sociais, ou seja, permitindo a manifestação “dos traços distintos que possibilitam o reconhecimento e a diferenciação diante de situação concreta num momento específico. (...) a identidade se manifesta como ação social e coletiva concreta frente a outros. (...) a identidade de diferencia de outros” (Echeverri, 2009a).

Em termos metodológicos, a SDT partiu dos seguintes critérios para identificar os territórios rurais: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/Km<sup>2</sup>; iii) maior

**74** Para mais detalhes, ver os estudos de caso no segundo volume desta coletânea (Lasa e Delgado, 2012; Lopes, Delgado e Grisa, 2012; Barbosa, Zimmermann e Tecchio, 2012; Rosar, Cazella e Zimmermann, 2012; Assis, Leite e Grisa, 2012; Tecchio e Cazella, 2012).

concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados da reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário), criando territórios com maior intensidade de demanda social; iv) áreas beneficiárias com programas de infraestrutura do MDA e com IDH reduzido, de modo a priorizar os municípios com menores condições de desenvolvimento (Echeverri, 2009a). Além destes critérios, a delimitação territorial considerou, não raramente e não sem conflitos, recortes espaciais pré-estabelecidos por certas organizações sociais e foi resultado de intensas negociações políticas, que corroboraram ou fragilizaram a identidade social territorial “projetada” pelos diferentes atores ou pela política governamental (ou por ambos).

Nos casos analisados neste trabalho, além das recomendações da SDT, a delimitação dos territórios considerou, por exemplo, o recorte da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) no Território Meio Oeste Contestado, cujo limite territorial já constituía também um Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD); a área de atuação da FECAT no Sudeste Paraense, que conta com sete cooperativas distribuídas entre os municípios que conformaram o respectivo território e que atuam na área da fruticultura; e a Terra Indígena (TI) Raposa Serra do Sol em Roraima. A maioria das propostas de delimitação criadas nos territórios analisados foi institucionalizada, delimitando o espaço de governança da política territorial, e permaneceu inalterada até a criação do Programa Territórios da Cidadania, à exceção do Território Meio Oeste Contestado onde políticos regionais e organizações sindicais pressionaram o governo estadual, que reivindicou junto ao MDA a inclusão de alguns municípios integrantes da AMMOC e da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNoroeste) (Tecchio, 2012).

Conforme relatado no Volume 2 desta coletânea, tratava-se, de modo geral, da constituição de territórios a partir de municípios com certa similaridade e identidade social, seja no que concerne às condições produtivas e econômicas, seja do ponto de vista político e organizacional das principais entidades sociais presentes. Como será discutido na seção seguinte, em alguns casos este recorte territorial foi alterado com a adesão dos Territórios Rurais ao PTC, exigindo a inclusão de novos municípios, que muitas vezes debilitaram as identidades existentes ou em construção e dificultaram a gestão e a governança dos territórios.

É importante ressaltar que estes recortes territoriais construídos pelo PRONAT e pelo PTC geralmente têm de conviver com outros recortes administrativos construídos pelos governos estaduais, impondo novos desafios à governança dos mesmos. O Território Meio Oeste Contestado, por exemplo, se sobrepõe a três Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR) criadas ainda em 2003, respeitando parcialmente seus limites geográficos. Das três SDRs, apenas uma é contemplada integralmente (Tecchio, 2012). Em Sergipe, a partir de 2007, o governo estadual também territorializou o

planejamento, institucionalizando oito territórios não coincidentes com a territorialidade do PTC, gerando certa confusão entre os atores locais (Lopes, Delgado e Grisa, 2012).

Nesses casos, trata-se de institucionalidades distintas e sobrepostas que encontram dificuldades de diálogo e de ações conjuntas, ainda que, por vezes, tenham objetivos similares. Um exemplo de uma maior confluência de territorialidades é o caso da Bahia, onde o governo estadual adotou, a partir de 2007, os Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas do estado, “reconhecendo a legitimidade política e social da divisão territorial proposta por meio do processo de construção social estimulado pelo Governo Federal desde 2003” (Lasa e Delgado, 2012). Neste caso, há mais exemplos de retroalimentação entre as escalas administrativas nacional e estadual.

As institucionalidades criadas durante o PRONAT e presentes atualmente nos seis territórios analisados são similares, seguindo as orientações propostas pela SDT (Brasil, MDA, SDT, 2010a). O Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), também denominado de assembleia, fórum ou conselho em alguns territórios, constitui o espaço superior de discussão e de deliberação nos territórios. Tem por atribuições “a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação das iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território.” (Brasil, MDA, SDT, 2010a, p. 13). De forma complementar, Leite e Kato (2009) apontam outras atribuições do CODETER: a) divulgar ações das políticas territoriais; b) identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes); c) promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; d) contribuir com sugestões para a qualificação e a integração das ações; e) sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; f) exercer o controle social das políticas territoriais.

Seguindo as recomendações da SDT para o PTRI, em todos os territórios analisados o colegiado foi composto por representantes governamentais e da sociedade civil na proporção de  $\frac{1}{3}$  para os primeiros e  $\frac{2}{3}$  para os últimos, exceto no Território de Irecê onde, desde sua criação, o colegiado foi constituído de forma paritária<sup>75</sup>. Como indicam Lopes, Delgado e Grisa (2012), esta composição refletia certa atitude preventiva para que o colegiado não se tornasse “um braço do governo”, como ocorreu em algumas situações com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), que surgiram associados ao PRONAF Infraestrutura e Serviços, que antecedeu o PRONAT.

**75** Como será discutido na próxima seção, a paridade entre atores governamentais e da sociedade civil foi adotada em todos os territórios a partir da inserção destes no PTC, exceto no Território Meio Oeste Contestado que manteve a proporcionalidade originária.

É importante destacar que em alguns territórios, como Sertão Ocidental, Serra Geral e Sudeste Paraense, os representantes dos CMDRs – no caso do Território Raposa Serra do Sol e São Marcos os representantes do Conselho Indígena de Roraima (CIR) e do Conselho do Povo Indígena Ingarikó – também participavam e participam do CODETER, incluídos geralmente na quota da sociedade civil, ainda que sejam, mais propriamente, instituições híbridas compostas por atores da sociedade civil e do Estado e que, em alguns contextos, possam ser dominados pelos governos municipais, como já foi mencionado.

Em todos os casos analisados, os relatos sinalizam para uma participação mais protagonista e assídua dos representantes da sociedade civil *vis-à-vis* os atores governamentais. Em geral, esta diferença de envolvimento deve-se, por um lado, ao entusiasmo com que os representantes da sociedade civil, em particular dos segmentos da agricultura familiar, receberam as possibilidades de discussão e de proposição de políticas públicas e de projetos de desenvolvimento a partir de suas necessidades e particularidades e numa escala mais ampla e complexa do que a municipal, e, por outro, como destacam Delgado e Leite (2011), à resistência e oposição de algumas prefeituras e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural à política territorial, tendo em vista que estes, em princípio, “perderam poder” com a extinção do PRONAF Infraestrutura e Serviços.

Em nenhum território observou-se a participação de representantes da esfera do mercado no CODETER, ainda que, em alguns deles, empresas privadas e associações comerciais e empresariais tenham sido convidadas a participar. Em grande parte, isto se deve ao fato de que a política de desenvolvimento territorial da SDT deu continuidade, numa escala intermunicipal, ao modelo de intervenção do PRONAF Infraestrutura e Serviços e sua visão restrita e isolada de “rural”, que tendia a excluir a consideração das interações rural-urbano e privilegiava nos CMDRs a presença de representantes governamentais e da agricultura familiar<sup>76</sup>. Ademais, ainda há uma grande dificuldade por parte dos atores governamentais e da sociedade civil em tratar com as questões relativas ao mercado nos territórios, à sua importância, à sua construção e ao seu controle e regulação quando for o caso.

**76** É claro que o PRONAF Infraestrutura e Serviços não era mais do que um componente ou uma linha de um **programa**, o PRONAF – voltado basicamente para a agricultura familiar. Ademais, este componente dispunha de recursos muito limitados – cerca de R\$ 150 mil por ano, em média, durante quatro anos – para serem investidos em municípios considerados dos mais pobres. Nestas condições muito pouco podia ser feito em termos de mobilização de um espectro mais amplo de atores municipais (que muitas vezes nem sequer existia no município). Quando, no entanto, o objetivo é implementar uma **política** de desenvolvimento territorial, as exigências são outras e é indispensável ampliar a concepção de ruralidade e o conjunto de atores contemplados no modelo da política.

Essa é uma dificuldade fundamental, pois, como destaca Offe (2001), a experiência histórica mostra que qualquer projeto de desenvolvimento, inclusive o territorial, que queira ser democrático e sustentável, tem de tentar articular as três esferas da sociedade – o Estado, o mercado e a sociedade civil – em sua implementação. Isso não é trivial, pois qualquer composição possível vai depender da política e do poder de barganha dos atores de cada uma dessas esferas em cada território concreto, o que significa que a intensidade dos conflitos entre, principalmente os atores da sociedade civil e do mercado, pode inviabilizar a própria possibilidade de construção de uma composição sustentável. Além disso, no caso brasileiro, a relativa fragilidade política, e inclusive de recursos da política de desenvolvimento territorial, faz com que, na maior parte dos territórios, os representantes do mercado não tenham interesse em participar na institucionalidade territorial criada pela SDT (Bonnal, Delgado e Cazella, 2011). Por exemplo, no caso do Território Sudeste Paraense, a importância da presença de grandes empresas, como a Companhia Vale do Rio Doce, na determinação do futuro do território, fragiliza consideravelmente a capacidade de intervenção da institucionalidade territorial existente.

Em todos os territórios considerados, observou-se a predominância no colegiado de segmentos vinculados ao rural, particularmente ao agrícola, e de atores com melhor organização social e com maior poder de barganha. Isso significa que uma das vantagens anunciadas na literatura sobre desenvolvimento territorial não se verifica: a criação do território, por seu viés estritamente rural ou mesmo agrícola, não viabilizou uma institucionalidade na qual a multidimensionalidade e a intersectorialidade pudessem constituir-se em componentes importantes para a gestão social (Echeverri, 2009b; Bacelar, 2009).

A criação do Programa Territórios da Cidadania, no qual a intersectorialidade é uma das características principais, viabilizou algumas tentativas de melhorar esta situação. No entanto, o fato de que o CODETER influi muito pouco em sua implementação neutralizou os potenciais efeitos benéficos do programa sobre a composição do colegiado neste aspecto. A inexistência de intersectorialidade reforça a visão restrita de ruralidade predominante nos colegiados e impede que temas como saúde, serviços, educação, transporte etc. influenciem as ações e projetos de desenvolvimento aí propostos. Ademais, a participação mais vigorosa dos atores sociais mais organizados e mais influentes no colegiado pode não contribuir para o enfrentamento da pobreza rural e pode reproduzir as condições de vulnerabilidade social no território, tendo em vista que os projetos e as ações aprovados não contemplam, de modo geral, os grupos mais vulneráveis e são executados em favor dos grupos sociais com maior poder de decisão.

Os membros da sociedade civil no CODETER consistem basicamente de representantes de organizações sindicais, como a CONTAG e a FETRAF, do MST, ONG's,

cooperativas e associações rurais, em grande parte representativos dos agricultores familiares. Os assentados da reforma agrária são usualmente representados pelo MST, embora o tema reforma agrária não tenha, curiosamente, uma importância especial nas discussões e nas ações do colegiado. Segmentos específicos da agricultura familiar, como mulheres e jovens, não têm também grande presença no colegiado, embora tenham adquirido mais visibilidade recentemente. A reduzida presença de populações e povos tradicionais, como quilombolas, comunidades negras, indígenas (exceto no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos) também chama a atenção. Foi relatado por atores sociais de alguns territórios que, aparentemente, a criação do PTC criou mais incentivos para a participação e a consideração de mulheres e de jovens agricultores, além de ter estimulado as comunidades negras e quilombolas a buscarem maior visibilidade e participação, mas sem alterar significativamente sua situação de relativa marginalidade nos colegiados.

Na esfera governamental, participam geralmente do colegiado os secretários de agricultura dos municípios e representantes de órgãos de assistência técnica e extensão rural e de outras organizações/agências/empresas/bancos pertencentes à escala estadual ou nacional, como, por exemplo, universidades, EMBRAPA, SEBRAE, INCRA (em geral com pouca presença) e secretarias dos governos estaduais, sendo que a representação governamental aumentou e diversificou por conta da criação do PTC. É interessante relatar o caso do Território Sertão Ocidental onde, até a mudança de Território Rural para Territórios da Cidadania, o colegiado era formado basicamente por organizações locais, com as agências estaduais e nacionais podendo estar presentes, mas sem direito a voz e voto. Esse foi o caso da EMDAGRO, que, não obstante ser responsável pelos serviços de assistência técnica e extensão rural em todo o estado e no próprio Território e ter contribuído para a criação dos Territórios Rurais em Sergipe, não tinha voz e voto nas reuniões.

Cada colegiado tem autonomia para definir a sua composição em termos de número de participantes, organizações de origem e áreas de atuação, respeitada a proporcionalidade entre sociedade civil e governo recomendada pelo PTRI e PTC. Assim, por exemplo, o Território de Cidadania Irecê é composto por 88 membros (no PTRI eram 66), o Território Sertão Ocidental por 119, Serra Geral 61, Raposa Serra do Sol e São Marcos 34, Sudeste Paraense 144 e Meio Oeste Contestado 145. Da mesma forma, cada colegiado constrói uma sistemática de organização, variando a periodicidade e o local das reuniões.

Em alguns territórios, como Sertão Ocidental e Sudeste Paraense, as reuniões são mensais e em outros, como no Território Meio Oeste Contestado, realizadas a cada dois/três meses, ou duas vezes por ano, como ocorre no Território Irecê. Nestes últimos casos, havendo necessidade, podem ocorrer reuniões extraordinárias com maior regularidade.

Em alguns territórios as reuniões geralmente são realizadas na principal cidade da delimitação territorial, caso de Marabá, no Território Sudeste Paraense e Boa Vista, no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos; em outros há uma espécie de rodízio entre os municípios, a exemplo do Território Sertão Ocidental que adotou esta sistemática até que seja concluída a sede no município de Simão Dias. As grandes distâncias e a falta de recursos para viabilizar os deslocamentos são elementos que comprometem a presença de determinados municípios e atores sociais nas reuniões, contribuindo também para a redução do entusiasmo na participação.

De acordo com as Resoluções nº 48 e nº 52 do CONDRAF, o Colegiado Territorial deve estruturar-se minimamente a partir das seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente ou Diretivo e Núcleo Técnico, podendo, “para ampliar o processo de ação e participação, constituir também Câmaras Temáticas ou Técnicas, assim como Comitês Setoriais, Temáticos ou Técnicos” (Brasil, MDA, SDT, 2010a, p. 17). Instância máxima do Colegiado Territorial e abrangendo toda a sua composição, o Plenário tem “o papel de deliberar e tomar decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial” (Brasil, MDA, SDT, 2010a, p. 18). Possui formalmente as seguintes atribuições: i) decidir sobre a composição do Colegiado Territorial, observando os princípios de representatividade, pluralidade e diversidade do território, bem como a criação e funcionamento de suas instâncias; ii) elaborar o seu PTDRS e aprovar projetos estratégicos para o processo de desenvolvimento do território; iii) discutir e definir diretrizes e estratégias de articulação e negociação de políticas públicas, implementação de programas diversos de interesse do território; iv) apreciar e aprovar relatórios de acompanhamento e avaliação, assim como outros documentos de interesse do processo de desenvolvimento; v) monitorar projetos territoriais que foram propostos pelo Colegiado Territorial; vi) propiciar um ambiente que possibilite uma relação de pactuação e harmonização entre o governo e a sociedade civil em torno de interesses voltados para o desenvolvimento rural sustentável; vii) deliberar sobre os resultados de processos seletivos para a contratação de assessoria técnica e administrativa para o Colegiado Territorial; viii) incentivar e apoiar articulações e organizações em redes sociais de cooperação; ix) propor e deliberar sobre o regimento interno do Colegiado Territorial e a constituição de mecanismos para sua sustentação política, institucional e financeira (Brasil, MDA, SDT, 2010a).

Quanto ao regimento interno, este é um importante instrumento que regulamenta a participação e orienta a atuação do colegiado. Com exceção do Território Meio Oeste Contestado, todos os territórios analisados já construíram e dispõem de um regimento interno. Cabe salientar que no Território Serra Geral, o processo de construção e publicização do regimento foi conduzido pela organização parceira – a Associação de Desenvolvimento e Solidariedade (APTA), com sede em Belo Horizonte – que

enfrenta problemas de legitimidade no território, o que, por conseguinte, repercute na legitimidade do regimento interno (Barbosa, Zimmermann e Tecchio, 2012).

O regimento interno, ao definir a composição do colegiado, tem influência importante sobre a promoção da multissetorialidade e da intersetorialidade e sobre a participação de segmentos em situações de vulnerabilidade na política territorial. Por exemplo, mudanças realizadas nos regimentos dos CODETER's dos Territórios Sertão Ocidental e Sudeste Paraense passaram a assegurar a participação das mulheres e dos jovens e de representantes da área da saúde e da educação, com direito a voz e voto, aumentando a possibilidade de que projetos de seus interesses sejam aprovados. Ainda que esse seja um instrumento normativo que simplesmente assegura a presença de determinados atores no colegiado, sem interferir sobre a "qualidade" de sua participação, sua ausência pode ter implicações negativas para a incorporação da intersetorialidade na política territorial e para a sua capacidade de contribuição no enfrentamento da pobreza rural.

O Núcleo Dirigente ou Diretivo é responsável por coordenar as ações definidas pelo Plenário do Colegiado e articular segmentos sociais, agentes institucionais e políticas públicas para a construção e a implementação do desenvolvimento territorial (Brasil, MDA, SDT, 2010a). São algumas de suas atribuições: a) coordenar ações do colegiado, do Núcleo Técnico e das Comissões ou Câmaras Temáticas; b) representar o colegiado nos espaços de negociação, articulação e tomada de decisões relativas ao desenvolvimento rural; c) mobilizar agentes, instituições governamentais e não governamentais para o processo de formulação de estratégias de apoio ao processo de gestão social do desenvolvimento territorial; d) elaborar a proposta de regimento interno do colegiado e suas alterações, quando necessárias, e apresentá-las para discussão e aprovação no Plenário; e) elaborar documentos, definir sistemas de geração de dados e informações sobre o colegiado e a realidade territorial e incentivar a criação de mecanismos de sistematização, divulgação e publicação de experiências de desenvolvimento no território (Brasil, MDA, SDT, 2010a).

Em todos os seis territórios analisados neste trabalho existe núcleo dirigente, composto por representantes que participam do Plenário. Essa é uma regra estabelecida para todos os territórios no Brasil: participam desta instância unicamente as organizações que já fazem parte do colegiado. Contudo, cada território pode definir a composição do núcleo dirigente.

Assim, por exemplo, no Território Serra Geral participam deste espaço cinco membros, sendo um representante dos CMDR's, um do poder público estadual, um do poder público municipal e dois da sociedade civil; no Território Irecê são 14 membros, distribuídos de forma paritária entre sociedade civil e atores governamentais;

no Sertão Ocidental são 10 representantes (entre titulares e suplentes), sendo quatro da sociedade civil e um do poder público; no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos participam deste espaço seis organizações indígenas e seis organizações governamentais; no Território Sudeste Paraense são onze organizações – seis oriundas da sociedade civil e cinco de órgãos públicos, sendo dez vinculadas ao rural – as quais representam igualmente o núcleo técnico; e no Território Meio Oeste Contestado são oito representantes titulares e oito suplentes.

Os núcleos dirigentes podem definir uma coordenação geral ou secretaria executiva, sendo esta de caráter operacional e subordinada ao Núcleo Dirigente. Algumas das funções dessa coordenação ou secretaria são: a) convidar, apoiar e participar das reuniões nas instâncias do colegiado; b) encaminhar projetos aprovados pelo colegiado às instâncias competentes; c) coordenar e orientar o trabalho do Assessor Técnico do colegiado; d) administrar, encaminhar e arquivar os documentos provenientes do colegiado e do processo de desenvolvimento territorial. Em quatro dos territórios analisados existe a figura do coordenador geral, exercida por um representante da sociedade civil. Nos Territórios Sertão Ocidental e Meio Oeste Contestado não foi possível encontrar esta institucionalidade, sendo que no território catarinense essas funções são exercidas pelo assessor técnico do território, o que sobrecarrega ainda mais suas atribuições.

O Núcleo Técnico constitui uma instância de apoio ao colegiado, devendo ser composto, conforme recomendações da SDT, por “representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil” (Brasil, MDA, SDT, 2010a, p. 20). Diferentemente do Núcleo Dirigente, podem estar neste espaço organizações que não fazem parte do Plenário, as quais podem colaborar de forma permanente ou apenas em uma única atividade ou projeto. Cabe ao Núcleo Técnico: i) elaborar e acompanhar estudos, diagnósticos, planos e projetos territoriais; ii) desenvolver e propor instrumentos de organização, planejamento, acompanhamento, gestão e controle social, em conjunto com o núcleo dirigente e câmaras temáticas; iii) apoiar entidades e órgãos proponentes e executores de projetos territoriais na elaboração dos planos de trabalho e dos relatórios de execução e encaminhar a documentação junto aos órgãos convenientes e entidades financiadoras; iv) apoiar tecnicamente o colegiado na gestão e na execução de projetos e recursos do território; iv) apoiar o processo de formação dos agentes de desenvolvimento territorial e sistematização de experiências (Brasil, MDA, SDT, 2010a).

Nos Territórios Serra Geral, Raposa Serra do Sol e São Marcos, Meio Oeste Contestado e Sertão Ocidental observou-se a existência desta institucionalidade, sendo sua composição diferenciada entre os casos. No primeiro, treze membros fazem parte

deste espaço: um oriundo dos CMDRs, cinco do poder público estadual, três do poder público municipal e quatro da sociedade civil. No segundo, a representação é paritária, mas não há um número pré-estabelecido de membros. No terceiro, existem quatro membros, três pertencentes à organização estadual de assistência técnica e extensão rural e um pertencente ao movimento sindical. No Território Irecê as atribuições deste núcleo são responsabilidade do assessor territorial e no Território Sudeste Paraense este papel é desempenhado pelo núcleo dirigente.

As Câmaras Temáticas são formadas a partir da iniciativa ou demanda do colegiado para debater algum problema ou tema específico de importância/interesse para o território. As Câmaras Setoriais, por sua vez,

são formadas de acordo com os grupos de identidade/afinidade existentes no território, com o objetivo de fortalecer a articulação dos segmentos sociais historicamente fragilizados ou grupos sociais diversos, que se reúnem para além do Plenário (jovens, mulheres, indígenas, quilombolas, extrativistas, grupos produtivos/cadeias, entre outros) (Brasil, MDA, SDT, 2010a, 21).

Em ambos espaços, seus membros podem não fazer parte do Plenário, sendo o critério de escolha recaindo, pelo menos em princípio, na capacidade de a pessoa contribuir para a compreensão de determinado tema, setor ou segmento social e produtivo. Algumas de suas atribuições são: i) apoiar e contribuir com o processo de organização e articulação do segmento em âmbito territorial; ii) articular, organizar, discutir e encaminhar demandas de interesse de segmentos tradicionalmente excluídos das ações e políticas de desenvolvimento no território; iii) aprofundar e ampliar discussões em torno de temáticas específicas e relevantes para o processo de desenvolvimento territorial; iv) ter como elemento norteador de suas funções e atividades o PTDRS; v) propor e apoiar eventos e atividades com recorte de identidade (jovens, mulheres, quilombolas, indígenas etc.) (Brasil, MDA, SDT, 2010a).

Em princípio, essas câmaras deveriam ter um importante papel de apoio ao colegiado no tratamento dos “segmentos tradicionalmente excluídos das ações e políticas de desenvolvimento no território”. No entanto, nos estudos de caso realizados nesta pesquisa, os entrevistados relataram a existência de Câmaras Temáticas apenas nos Territórios Sertão Ocidental, Irecê e Sudeste Paraense. No primeiro encontram-se duas: “Educação, saúde, meio ambiente e assistência social” e “Agropecuária, comercialização e abastecimento”, uma intersetorial e a outra bastante setorializada. No Território Irecê observou-se a existência também de duas: “Saúde e educação do campo” e “Mulheres, Criança e Adolescente”, sendo que esta última poderia compor o que a SDT denomina de Câmara Setorial.

No Território Sudeste Paraense foram criados, em 2011, seis “Grupos de Trabalho (GT)”, assim denominados pelos atores locais, sendo os GT’s: mulheres; assistência técnica e extensão rural e agroecologia; comercialização e economia solidária; gestão e captação de recursos; fruticultura; e leite. No Território Meio Oeste Contestado, as câmaras técnicas de saúde, educação, agricultura e assistência social, criadas após a inserção no PTC, funcionaram apenas um ano, sendo que atualmente encontram-se desativadas.

Conforme mencionado, também colaboram com as atividades do colegiado profissionais com a função nomeada de “assessor (a) técnico (a)”, e que até recentemente era denominada “articulador territorial”. Estes profissionais devem assessorar metodológica, técnica e operacionalmente o colegiado (Sartori, 2011). Contratado por meio de edital público e sem a exigência de ser membro do colegiado ou ter assento no Plenário, o assessor territorial deve

cuidar do processo de sensibilização e mobilização, de apoio à articulação de parcerias territoriais, de formação de agentes de desenvolvimento, de geração de dados e informações territoriais, de sistematização de atividades; do processo de planejamento e elaboração de projetos; da implementação de ações e projetos, entre outras atividades técnicas demandadas pelo colegiado (Sartori, 2011, p. 21).

Em todos os territórios estudados foi observada a presença e a atuação, em diferentes intensidades, destes atores, que, em algumas situações, executam também atribuições de outras institucionalidades.

Na verdade, o assessor técnico cumpre um papel estratégico na política territorial e, de modo geral, está pessimamente equipado para exercê-lo. Apesar de ocupar uma posição privilegiada, pois faz a mediação entre a SDT/MDA, o colegiado e os atores sociais territoriais, a posição do assessor territorial é bastante frágil, dado o acúmulo de tarefas, a precariedade da relação empregatícia, a precariedade de recursos disponíveis e as enormes dificuldades práticas e organizacionais para exercer a articulação territorial, o que acaba fazendo com que sua atuação, recorrentemente, não satisfaça “nem a gregos nem a troianos” e que a rotatividade no cargo seja, na maioria dos casos, excessiva.

Ademais, o “modelo único” adotado até agora pela SDT faz com que exista, em geral, um único assessor territorial, independentemente do tamanho e das dificuldades de locomoção e comunicação e da complexidade política, cultural, econômica etc. do território. A figura do assessor territorial – que normalmente é um abnegado da causa territorial – é simbólica da inexistência de uma burocracia territorial profissionalizada e de suas consequências nefastas para a continuidade e o fortalecimento, no longo prazo, da política de desenvolvimento territorial.

Existem, sem dúvida, algumas tentativas de contornar essa carência de servidores públicos profissionalizados, e de reforçar a posição dos assessores territoriais. Uma oportunidade aberta para isto foi a adoção por governos estaduais da abordagem territorial como um suporte para a implementação de suas ações. Nos casos que estamos considerando, Bahia, Sergipe e Pará trilharam este caminho. No Território Sertão Ocidental em Sergipe não foi possível verificar a existência de sinergias germinadas pela convivência das institucionalidades territoriais estadual e federal. Ao contrário, de modo geral, o que se viu foram superposições de atribuições e certa confusão causada nos atores sociais territoriais pela presença paralela destas diferentes institucionalidades.

No Território Irecê, na Bahia, apesar da confusão que também provocou, a existência dessas institucionalidades tem gerado efeitos sinérgicos mais consideráveis. Um exemplo disto é o fato de a figura do assessor territorial de Irecê ter uma relação empregatícia mais segura, garantida pelo governo do estado, além da possibilidade que se abre de que o território possa contar com mais de um assessor territorial. Uma consequência desta diferença de situações é que, durante a paralisa da política da SDT/MDA em 2011, a assessora territorial do Sertão Ocidental ficou sem receber salário praticamente todo o ano, enquanto a assessora territorial de Irecê continuou a receber normalmente, dado que seu salário é pago pelo governo do estado.

Também contribuem com a gestão do território entidades parceiras contratadas pela SDT. Estas organizações, normalmente ONGs, devem colaborar na elaboração do PTDRS e na gestão financeira da política territorial, repassando recursos de custeio para as atividades do CODETER, para o pagamento dos assessores territoriais, a pesquisa e a construção dos instrumentos de intervenção para o desenvolvimento do território. Em todos os seis territórios analisados, observou-se a existência dessas entidades parceiras. Em alguns territórios, como Irecê e Raposa Serra do Sol e São Marcos, essas organizações são ativas no território, tendo participado desde o processo de construção e definição do território e de início da política territorial (respectivamente CAA e CIR).

No Território Serra Geral, a última entidade contratada tem sede em Belo Horizonte e, conforme entrevistados, tem pouca relação e proximidade com o mesmo, gerando fragilidade na legitimidade de suas ações e implicações negativas para a execução da política territorial (ver Barbosa, Zimmermann e Tecchio, 2012, no segundo volume). Nos Territórios Sertão Ocidental e Sudeste Paraense, as entidades enfrentaram dificuldades para gerir os recursos conforme a legislação e as normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, tornando-se inadimplentes e inviabilizando a renovação dos contratos com o MDA e o repasse de recursos para o território.

Cabe destacar, ainda, ao final desta seção, que os colegiados territoriais são instâncias que não se constituem como pessoa jurídica, o que impõe enormes desafios

e obstáculos à proposta de desenvolvimento territorial. A transferência de recursos públicos aos territórios ocorre por meio de institucionalidades que regulam o repasse de recursos aos governos municipais e às organizações privadas. Neste sentido, de acordo com Medeiros e Dias (2011, p. 205),

como não possuem atribuições e competências legais para tanto, para os colegiados o processo de gestão dos projetos limita-se ao acompanhamento dos procedimentos executados pelos governos municipais e por entidades privadas (no que se refere a recursos de custeio). A política de desenvolvimento territorial, substanciada no PRONAT, estabelece, por meio de suas normas, os procedimentos de um processo de descentralização administrativa, que se torna limitado dadas as dificuldades para operacionalização dos termos contratuais dos convênios ou contratos de passe para execução dos recursos públicos.

Com a não existência de um marco jurídico para os territórios, os recursos de investimento destinados aos projetos territoriais têm de ser repassados ou para as prefeituras ou para as agências do governo estadual. Isso limita consideravelmente as possibilidades de gestão social dos territórios, pois as prefeituras ou estão inadimplentes ou tendem a “municipalizar” os projetos territoriais e os governos estaduais, quando são dirigidos por partidos de oposição ao governo federal, tendem a boicotar ou dificultar a execução da política territorial. Como consequência, mesmo tendo sido aprovados pelo colegiado, muitos projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial acabam não sendo executados por causa de dificuldades deste tipo (mas não apenas). Algumas destas limitações serão elucidadas na quarta seção que discute os projetos territoriais implementados por meio do PRONAT.

## **2. A reconfiguração dos Territórios de Identidade para Territórios da Cidadania**

Em 2008 e 2009, os seis Territórios Rurais de Identidade analisados neste trabalho foram incluídos no PTC e considerados como Territórios da Cidadania. Algumas mudanças na governança e nas institucionalidades territoriais preexistentes podem ser identificadas nesse processo.

Como sinalizado na seção anterior, uma das mudanças ocorridas foi a inclusão de novos municípios em alguns recortes territoriais estabelecidos durante a construção dos Territórios Rurais de Identidade. Conforme observado no Quadro 1, seguinte, isto aconteceu nos Territórios Sudeste Paraense e Sertão Ocidental, e no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos houve a inclusão de mais uma Terra Indígena (a TI São Marcos).

A inclusão de municípios com características socioeconômicas, políticas e culturais distintas daquelas do grupo estabelecido inicialmente e certo desconhecimento das institucionalidades, do funcionamento e da própria concepção de desenvolvimento territorial por parte dos novos membros tenderam a quebrar, de alguma maneira, a coesão social dos atores e a identidade territorial anterior, introduzindo dificuldades adicionais para a realização de alianças, tendo em vista a definição de prioridades e a aprovação dos projetos territoriais.

No exemplo do Território Sertão Ocidental, onde essas diferenças são expressivas e conformam dois grupos distintos de municípios que foram artificialmente agrupados num mesmo território de cidadania, os atores, quando discutem planos territoriais para as cadeias produtivas, projetos territoriais ou o próprio PTDRS, encontram dificuldades em compatibilizar as distintas demandas originadas em cada um desses grupos (Lopes, Delgado e Grisa, 2012).

Ademais, nesses casos, se a disputa por recursos e projetos políticos entre municípios e grupos sociais já era acirrada nos Territórios Rurais de Identidade, intensificou-se a partir da adesão ao PTC e ao ingresso de novos municípios.

**Quadro 1 - Conformação dos Territórios no PTRI e no PTC**

Territórios	Nº de municípios PTRI	Nº de Municípios PTC
Irecê	20	20
Sertão Ocidental	11	19
Serra Geral	16	16
Sudeste Paraense	7	14
Meio Oeste Contestado	29	29
Raposa Serra do Sol e São Marcos	4 (1 TI)	4 (2 TI)

**Fonte:** Construção dos autores a partir dos estudos de caso.

Outra mudança introduzida pelo PTC foi a paridade entre representantes da sociedade civil e atores governamentais nos colegiados territoriais. Segundo a SDT, “deve-se buscar o equilíbrio entre estas duas forças compreendendo que, nesta perspectiva, uma não substitui a outra. O critério da paridade é pensado como equilíbrio de forças e de possibilidades e não como igualdade numérica apenas” (Brasil, MDA, SDT, 2010a, p. 15). Nesse sentido, recomenda-se que o Colegiado seja composto em, no mínimo, 50% das vagas por representantes de organizações ou entidades da sociedade civil, representativas do território, e em, no máximo, 50% das vagas por representantes governamentais, sejam eles oriundos do poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, sejam vinculados a universidades, organizações ou instituições de pesquisa, extensão rural, educação ou organizações de caráter paragovernamental, como associações de

municípios, SEBRAE, sociedades de economia mista, cuja presidência seja indicada pelo poder público governamental, dentre outras (Brasil, MDA, SDT, 2010a).

Como salientam Delgado e Leite (2011, p. 110), o objetivo dessa mudança é fazer com que “a presença do Estado seja, em princípio, maior do que nos territórios rurais de identidade, e que se expresse por meio da participação mais intensa de representantes das três esferas de governo (federal, estadual e municipal)”. Com efeito, essa mudança foi observada no colegiado dos territórios analisados, ainda que com graus variados, dependendo principalmente das relações político-partidárias estabelecidas entre os representantes das diferentes escalas governamentais.

De modo geral, os estudos de caso relatam um maior interesse das prefeituras em participar do PTC, embora com diferentes intensidades em relação ao colegiado territorial. Este na verdade foi um dos objetivos do PTC, tentando reverter a hostilidade ou desconfiança inicial dos prefeitos em relação à política territorial. Tratando-se de um programa federal com maior expressão política – por estar vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência, e anunciando expressiva quantidade de recursos provenientes de um grande número de ministérios a serem investidos nos territórios – o PTC demonstrou-se atrativo para os gestores municipais que criaram expectativas de, por meio dele, acessarem mais recursos financeiros, ações e políticas públicas para seus municípios, seja via institucionalidades territoriais, seja diretamente por meio de suas relações políticas.

Embora grande parte dessa expectativa tenha sido frustrada, pois os investimentos já vinham “carimbados” de cada Ministério, sem possibilidade de intervenção expressiva por parte do colegiado e das prefeituras, foi possível observar que, ao fazer parte do PTC, os municípios passaram a receber uma espécie de “selo PTC”, que atraiu agências/bancos governamentais que antes não tinham interesse pelo município e facilita melhor acesso das prefeituras a recursos públicos e a políticos, não tanto pelo que o programa propicia em si, mas por seu prestígio político (o “selo PTC”), já que, no segundo Governo Lula, quando foi lançado, passou a ser considerado tanto como o “PAC para o rural” quanto como o programa mais importante de enfrentamento da pobreza rural no país.

Em consequência, observou-se um incremento na participação de atores governamentais no colegiado territorial, vinculados a diferentes escalas de governo, como, por exemplo, representantes da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), de Universidades, de Agências de Assistência Técnica e Extensão Rural, de bancos, de secretarias de governos estaduais etc. Para alguns entrevistados governamentais, o acesso a essas organizações e atores, facilitado pelo “selo PTC”, foi a grande contribuição trazida pelo programa para os territórios, pois, como destacamos, abriu novas

oportunidades de projetos, ações e recursos para os territórios, mesmo por fora da política territorial. No Território Sertão Ocidental, por exemplo, entrevistas realizadas indicam que, a partir do PTC, os bancos mostraram-se mais sensíveis às demandas dos agricultores familiares e foi construído um projeto de recuperação e de conservação de solos entre organizações da agricultura familiar, a EMBRAPA e outras agências, projeto que foi elaborado à parte da institucionalidade territorial – ou seja, não passou pelo colegiado –, ainda que todos os participantes fossem integrantes da mesma.

Com a participação destes novos atores e as recomendações do Governo Federal<sup>77</sup>, o PTC, mesmo que timidamente, estimulou a ampliação do leque de temas e de setores em discussão no colegiado para além do rural, ainda que este se mantenha prevacente e seja o principal foco dos projetos territoriais, como veremos na próxima seção. Um exemplo disso é o Território Sudeste Paraense, onde o colegiado institucionalizou a participação de dez representantes por município do Território, sendo que seis devem ser oriundos de CMDR's, dois do Conselho Municipal de Saúde e dois do Conselho Municipal de Educação.

Já no caso do Território Serra Geral, os representantes das áreas da saúde, educação e assistência social, embora convidados para compor o colegiado, não participam, de modo que este mantém o perfil predominantemente agrícola do TRI. Tudo indica que o PTC foi uma grande oportunidade para alavancar a política territorial, seja do ponto de vista dos recursos para investimento, como das possibilidades de introdução efetiva da multissetorialidade para dentro do colegiado, de modo a explodir a concepção restrita de ruralidade herdada do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Entretanto, a forma como foi concebido e implementado, como um programa eminentemente *top-down*, sem qualquer participação do colegiado na construção de sua matriz de ações e mesmo no monitoramento dessas ações, inviabilizou essas oportunidades de avançar na política de desenvolvimento territorial numa perspectiva de longo prazo.

A perspectiva multissetorial do PTC e seus objetivos de construção de cidadania e de enfrentamento direto da pobreza rural estimularam grupos mais vulneráveis socialmente, como mulheres, jovens, indígenas, quilombolas, pescadores, comunidades negras etc., na busca de ocupação por um lugar mais expressivo no CODETER. Embora os resultados, de modo geral, não tenham sido muito animadores, há situações em que esses grupos ganharam mais visibilidade na institucionalidade territorial. No Território Sudeste Paraense, por exemplo, a partir do PTC foi estimulada a participação de alguns grupos indígenas e de representantes de organizações de mulheres, como o Movimento

**77** A SDT aconselha que os colegiados incluam em suas institucionalidades a participação de “representações de atividades rurais não agrícolas (produção de artesanatos, roupas, bordados, joias indígenas, aquicultura, maricultura, prestadores de serviços etc.), de empreendimentos de economia solidária, de atividades diversas do meio urbano, de prestação de serviços sociais, ambientais e econômicos” (Brasil, MDA, SDT, 2010a, p. 15).

Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), do Movimento de Mulheres do Sudeste Paraense e da Sempreviva Organização Feminista. De forma similar, os debates realizados no colegiado do Território Irecê permitiram maior visibilidade a populações e grupos sociais excluídos das políticas públicas, ainda que a participação dos mesmos continue não sendo tão expressiva.

Pensado como uma política pública, o PTC tem como objetivo, em princípio, promover o desenvolvimento por meio da implementação de ações multissetoriais, realizadas de modo articulado e concentradas em recortes territoriais caracterizados por baixo dinamismo econômico e expressiva vulnerabilidade social. Todos os anos, o Governo Federal elabora uma “matriz de ações”, onde são explicitadas as metas e os recursos previstos para serem executados pelos ministérios integrantes do PTC nos respectivos territórios. Na verdade, trata-se de um conjunto de ações e de políticas públicas que já vinha sendo executado nos municípios (e no agregado de municípios que define um território) antes da vigência do PTC.<sup>78</sup>

De modo geral, as entrevistas realizadas com membros dos colegiados são unânimes em afirmar que, além das dificuldades de interpretação encontradas no modelo da “matriz de ações”, os atores do colegiado encontraram quase nenhum espaço para intervir, modificar e priorizar a proposta de ações que já chegou pronta no colegiado, definida previamente pelo Governo Federal. No Território Irecê, na Bahia, o colegiado preparou, com muito esforço, uma proposição de matriz de ações para o território, que nunca foi levada em conta pelo Governo Federal, que já tinha a sua. Nessa matéria, as atribuições do colegiado territorial são basicamente consultivas e de acompanhamento, embora, não raro, o controle social seja feito de modo precário ou inexista nos territórios analisados, mesmo porque os colegiados não foram nem estimulados, nem capacitados para realizar esta atividade. Nesse sentido, como argumentam Bonnal e Kato (2011, p. 71), “o PTC reduz em parte o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais *top-down*”.

Como relatam os estudos de caso, a forma como foi lançado e anunciado o PTC criou grandes expectativas nos atores sociais e no colegiado sobre o volume de recursos – a oferta de políticas públicas e sua articulação – e sobre as oportunidades de desenvolvimento que o PTC abriria para os territórios e para os municípios que os compõem. É fato que as políticas públicas abarcadas pelo PTC chegam aos territórios (nem sempre como previsto no plano de execução ou na matriz de ações) e contribuem para melhorar as condições de vida e promover o desenvolvimento socioeconômico dos territórios.

**78** Neste trabalho não foi possível observar se os recursos que já vinham sendo aplicados nas políticas públicas nos territórios que sofreram alguma modificação (incremento) após a criação do PTC.

Políticas como o Programa Bolsa Família, Previdência Social, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Luz para Todos e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), entre outros, são frequentemente destacados neste sentido, embora já existissem antes do PTC e provavelmente continuariam existindo mesmo que o PTC não tivesse sido criado. Também é fato que, como mencionamos, fazer parte do PTC atribui distinção aos municípios que, portanto, desfrutam de certa prioridade no acesso aos recursos públicos.

Todavia, os atores do colegiado encontram dificuldades em observar diferenças na incidência das políticas públicas antes e depois do PTC; relatam a inexistência de articulação entre as ações, ao contrário do que foi previsto e divulgado inicialmente; observam um relativo esvaziamento do papel das institucionalidades territoriais depois do surgimento do programa; e nem sempre compreendem o PTC (e o próprio PRONAT) como um programa que visa contribuir para o enfrentamento da pobreza e para a promoção da cidadania. Em suma, existem recorrentes depoimentos de que o PTC gerou muitas frustrações nos atores territoriais, o que contribuiu, com outros fatores, para a perda de entusiasmo com a política territorial que se verifica em muitos territórios a partir de 2008. É ainda difícil avaliar quais são as consequências dessa situação, que se agravou consideravelmente em 2010-2011, e das perdas de oportunidades representadas pelo PTC sobre a continuidade, o desempenho e a eficácia das políticas de desenvolvimento territorial no país.

### **3. A interpretação dos territórios a partir dos projetos territoriais e sua interface com a pobreza rural**

O objetivo deste item é trazer para nossa análise os projetos territoriais apoiados pelo PRONAT nos seis territórios considerados, de modo a complementar a interpretação da política territorial em curso incorporando a consideração desses projetos e de sua interface com a questão da pobreza rural. Destacaremos, inicialmente, que neste texto os dados estatísticos sobre os projetos territoriais que estamos usando são os do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do MDA, oriundos da Base de Dados da Caixa Econômica Federal, atualizada em 15 de agosto de 2012. O emprego desta base de dados foi necessário para unificar a fonte das informações estatísticas utilizadas para os seis territórios, permitindo a comparação entre eles. Nota-se que essas informações **não necessariamente** coincidem com as que aparecem nos estudos de caso desses territórios publicados no segundo volume da coletânea.

Entre 2003 e 2011, o Território Irecê na Bahia foi contemplado com 19 projetos apoiados pelo PRONAT, com um total de recursos de cerca de R\$ 5 milhões, dos quais 70% foram destinados a projetos aprovados até o ano de 2007 (Brasil, MDA, SGE, s.d.).

Como poderá ser observado no Anexo 1, quatro destes projetos ainda não foram iniciados e os demais, segundo informações da SDT, já foram concluídos, mas alguns enfrentam dificuldades de governança e de gestão (conflitos entre os atores sociais do território, legalização das organizações, capacidade ociosa dos investimentos) (Lasa e Delgado, 2012).

Oito projetos (41% dos recursos) foram propostos pela Prefeitura de Irecê, quatro pela Prefeitura de Lapão, dois pelo estado da Bahia e outros seis por diferentes prefeituras ou outras organizações, sempre na proporção de um projeto por organização. Desse modo, em um território com 20 municípios, observa-se uma concentração de projetos em apenas alguns deles. Conforme o Sistema de Informações Territoriais (Brasil, MDA, SIT, s.d), os municípios de América Dourada e Gentio do Ouro eram aqueles que apresentavam, em 2010, a maior proporção de pessoas em extrema pobreza, 38% e 35% respectivamente, não tendo qualquer projeto em execução no território. Por sua vez, Irecê, que canalizou 41% dos recursos do PRONAT, é o município que apresenta a menor proporção de pessoas em situação de extrema pobreza (13%).

Quinze projetos foram destinados à aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias (aquisição de máquinas e equipamentos e construção de instalações), um foi direcionado à educação (ainda não iniciado), um para o fortalecimento da comercialização, outro para o setor de costura e bordados e mais um para a aquisição de motocicletas. De acordo com Lasa e Delgado (2012), a grande maioria destes projetos atende às demandas da agricultura familiar, categoria com maior peso político no território e no colegiado, o que provoca tensões e conflitos com outros membros vinculados a outros setores, como demandas sociais e educacionais. Segundo os autores, o colegiado do Território Irecê não aprovou nenhum projeto estruturante de caráter produtivo ou de infraestrutura social direcionado para os segmentos em extrema pobreza do território, exceto o projeto de construção de um galpão para beneficiamento de frutas nativas e aquisição de equipamentos e embalagens das frutas nativas – no município de Ibititá, em 2006 – que seria utilizado e gerido pelo grupo de mulheres da Associação Quilombola de Pedra Lisa. Todavia, isso não vem ocorrendo devido às dificuldades de gestão criadas pela prefeitura do município, sendo a estrutura utilizada por outros grupos sociais (Lasa e Delgado, 2012).

No período 2003-2011, o Território Sertão Ocidental, em Sergipe, foi beneficiado com 44 projetos territoriais, perfazendo um total de cerca de R\$ 12,3 milhões. Segundo informações da SDT, sete projetos encontram-se em atraso, um paralisado e nove não foram iniciados, sendo a quase totalidade de projetos nesta condição propostos a partir de 2008 (cf. Anexo 1). Dos 19 municípios que conformam o território, 14 foram proponentes de projetos apoiados pelo PRONAT, sendo que Simão Dias e Poço Verde foram os beneficiários mais assíduos, com 11 e 09 projetos, respectivamente,

contemplados com mais de 50% dos recursos aportados no território. Conforme a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG, 2011), Poço Verde e Riachão do Dantas são os municípios do território com o maior percentual de domicílios (entre 23% e 36%) em situação de extrema pobreza. Como visto, o primeiro município é um importante beneficiário do PRONAT, no entanto o segundo não foi proponente de projetos. Nossa Senhora Aparecida e São Miguel do Aleixo, outros dois municípios com uma proporção elevada de domicílios em situação de extrema pobreza (entre 17% e 23%), também não foram proponentes de projetos.

Cerca de 18 projetos do território tiveram como foco a aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias (aquisição de máquinas e equipamentos e construção de instalações), alguns desses incluindo também capacitação dos agricultores (cf. Anexo 1). Cerca de 15 projetos visam apoiar a comercialização no território, seja na forma de um centro de comercialização de artesanato em Tobias Barreto, que atende toda a região, seja por meio da ampliação dos mercados municipais, em Campo do Brito e Frei Paulo, ou ainda pela construção de um Centro de Comercialização da Agricultura Familiar, em Poço Verde.

Além das capacitações dos agricultores, já mencionadas, três outros projetos visam contribuir com a educação no território: a ampliação e readequação da escola agrícola municipal Presidente José Sarney, em Poço Verde, e a construção de um Centro de Formação de Agricultores Familiares, em Simão Dias. Chamam atenção também os projetos que buscaram o fortalecimento das organizações de assistência técnica e extensão rural do território, e a própria gestão e estruturação da institucionalidade territorial. Em seu conjunto, a maioria dos projetos territoriais está direcionada às atividades agrícolas e à agricultura familiar. O artesanato também parece ser objeto de atenção das ações territoriais. Cabe ressaltar, como observam Lopes, Delgado e Grisa (2012), que há uma demanda do território pela formação de um núcleo de técnicos que possa apoiar na formulação, implementação, acompanhamento e reestruturação (quando for o caso) dos projetos territoriais.

O Território Serra Geral, em Minas Gerais, foi contemplado com 37 projetos desde o seu início, em 2003, até o ano de 2010, perfazendo um total de cerca de R\$ 4,2 milhões, sendo que 89% dos projetos e 78% dos recursos foram aprovados até o ano de 2007 (Brasil, MDA, SGE, s.d). Conforme a SDT, exceto por um projeto de 2010, todos os demais encontram-se concluídos. Com a exceção de Riacho dos Machados, todos os municípios foram proponentes de projetos territoriais no período citado. Os municípios com o maior número de projetos propostos foram: Janaúba, Catuti, Monte Azul, Porteirinha, Mato Verde e Serranópolis de Minas.

Em torno de 25 projetos do Território Serra Geral foram destinados à aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias (aquisição

de máquinas e equipamentos e construção de instalações), principalmente para a cadeia leiteira, sendo que alguns destes projetos também incluem atividades de preservação ambiental (cf. Anexo 1). Seis projetos foram destinados à estruturação dos CMDR's e dos departamentos/secretarias municipais de agricultura. Um projeto proposto pela Prefeitura de Pai Pedro buscou a promoção e o apoio à população quilombola, por meio da instalação do Centro de Cultura Gurutubana da Associação Quilombola. Outro projeto da Prefeitura de Serranópolis de Minas teve como objetivo a estruturação do turismo no município. Da mesma forma que os territórios anteriormente analisados, a grande maioria dos projetos foi orientada para o setor agrícola, privilegiando basicamente a categoria dos agricultores familiares.

De acordo com Barbosa, Zimmermann e Tecchio (2012), algumas situações observadas na governança e na gestão de alguns desses projetos geraram conflitos e descrença em relação à institucionalidade territorial. Segundo os autores, os entrevistados relataram dois projetos cujas máquinas e equipamentos adquiridos não foram direcionados para o público acordado previamente (agricultores familiares), sendo destinados aos agricultores patronais do município ou para uso da prefeitura municipal. Aparentemente, essas situações expõem a relativa fragilidade e dependência do colegiado diante das prefeituras (bem como de agências do governo estadual) quando se trata de projetos de investimento, devido à inexistência de um marco jurídico para a instância territorial.

No Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, em Roraima, apenas dois projetos estão sendo apoiados pelo PRONAT, ambos referentes ao ano de 2009, somando um valor de cerca de R\$ 620,2 mil (Brasil, MDA, SGE, s.d.). Nenhum desses projetos foi iniciado até o momento. Propostos pela Prefeitura de Uiramutã, um projeto visava à construção de um Centro Comunitário e à formação e gestão territorial no município de Uiramutã, e o outro procurava incentivar a produção das culturas anuais dos povos indígenas do Território. Rosar, Cazella e Zimmermann (2012) relatam também a existência do Projeto Valorização da Agricultura Indígena (VAI), proposto pela EMBRAPA para ser apoiado pelo PRONAT, mas que tem sido viabilizado por meio de emendas parlamentares, já que os recursos do MDA ainda não foram liberados.

De acordo com os autores, a versão do projeto proposto pela EMBRAPA sofreu várias modificações a partir do diálogo com as comunidades indígenas. A versão original propunha o plantio consorciado de 10 hectares no sistema convencional, mas, com as alterações feitas em sua concepção, o projeto passou a considerar o plantio de apenas um hectare, com o uso de tecnologias simplificadas, incorporando a diversificação de cultivos, criação de pequenos animais, piscicultura, plantio de árvores e instalação de banco de sementes. Como afirmam os autores, "essa experiência sugere que a política de desenvolvimento territorial pode ser uma oportunidade ou espaço para a construção de

projetos coletivos e de acesso a políticas públicas melhor adequadas às especificidades dos povos indígenas” (Rosar, Cazella e Zimmermann, 2012).

Entre 2003 e 2011, o Território Sudeste Paraense, foi contemplado com 12 projetos, totalizando em torno de R\$ 3,3 milhões (Brasil, MDA, SGE, s.d.). Destes, cinco projetos ainda não foram iniciados, dois encontram-se paralisados e um em atraso, o que significa que, até agora, 67% dos projetos não apresentaram resultados. A metade foi selecionada até o ano de 2007 e beneficiaram-se de 54% dos recursos totais previstos pelo programa para o Território.

De acordo com Assis, Leite e Grisa (2012), a pouca eficiência na execução dos projetos gerou certo descrédito em relação ao programa e afastou alguns atores sociais das atividades do colegiado territorial. Diferentemente dos outros territórios analisados, a maioria dos projetos propostos neste território (oito) tiveram como proponentes a Secretaria de Estado da Agricultura (SAGRI) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SEDETEC), sendo os principais beneficiários os agricultores familiares e assentados vinculados à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI), FECAT, FETRAF e MST.

Como nos demais territórios, mais da metade dos projetos foram direcionados à aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias (aquisição de máquinas e equipamentos e construção de instalações). Cabe ressaltar que dois projetos dedicaram-se à área de educação/formação, embora um deles ainda não tenha iniciado. Assis, Leite e Grisa (2012) citam um exemplo de projeto considerado de sucesso e emblemático para o território: a aquisição de veículos e equipamentos para a FECAT, que conseguiu estruturar o sistema de transporte para a coleta e a agroindustrialização de frutas e adquiriu gôndolas de congelados e refrigerados para a exposição e a venda de seus produtos na rede de supermercados da cidade de Marabá. A aquisição destes veículos e equipamentos permitiu o aumento da capacidade operacional da cooperativa na coleta de frutas dos cooperados e contribuiu para que os produtos permanecessem e fossem consumidos no próprio território.

O aumento do poder aquisitivo da população do território, a maior incidência dos programas de transferência de renda e previdência social e o acesso a políticas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), encorajaram o aumento da produção da cooperativa e o direcionamento dos seus produtos para o mercado local, ao contrário da interpretação prevalente até então na direção da cooperativa e nos próprios cooperados que buscavam mercados e valorização do produto em outros estados do Brasil.

Entre 2003 e 2011, o Território Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina, foi contemplado com 59 projetos apoiados por meio do PRONAT, totalizando em

torno de R\$ 9,2 milhões, dos quais apenas um não foi iniciado e outro encontra-se em atraso (Brasil, MDA, SGE, s.d.). Apenas 26 projetos e 25% dos recursos totais no período estavam previstos para serem executados/destinados até o ano de 2007, diferenciando este território dos demais. Dos 29 municípios que integram o território, 21 foram proponentes de algum projeto apoiado pelo programa, sendo os municípios de Abelardo Luz, Coronel Martins, Galvão e Água Doce os favorecidos, com 11, 09, 05 e 04 projetos, respectivamente.

De acordo com Tecchio (2012), a prevalência desses municípios está diretamente relacionada à presença de expressivas organizações da sociedade civil e ao relacionamento destas com as administrações municipais. Em Abelardo Luz, o MST destaca-se como um ator coletivo com forte representação política, o que facilita seu acesso ao programa; em Coronel Martins, as últimas três administrações municipais mantêm fortes vínculos e contam com o apoio de organizações da agricultura familiar; em Galvão, o sindicalismo rural progressista busca angariar projetos para o município; e, em Água Doce, a presença ativa do MST também pode ser mencionada como um dos fatores que contribuem para a sua elevada frequência na proposição de projetos (Tecchio, 2012). Ainda segundo a autora, os oito municípios não contemplados com projetos são os que menos participam do colegiado territorial.

Mais da metade dos projetos apoiados buscaram a aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias (aquisição de máquinas e equipamentos e construção de instalações) (cf. Anexo 1). Cerca de 10 projetos foram encaminhados para o apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar, seja por meio da construção/reforma de centros de comercialização, seja pela aquisição de veículos e equipamentos com esta finalidade. Existem alguns projetos voltados para a área da educação, apoiando as atividades de formação dos agricultores e a construção e ampliação da Escola Casa Familiar Rural da Regional de Xaxim. Também observa-se o apoio ao cooperativismo de crédito, por meio de projeto para a construção da sede da Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (CRESOL) e da Cooperativa de Produtores de Leite de Coronel Martins (COOPERCEL), em Coronel Martins. Como nos demais territórios selecionados, a expressiva maioria dos projetos é voltada para o setor rural, notadamente agrícola, buscando fortalecer a agricultura familiar.

Conforme entrevistas realizadas por Tecchio (2012), um dos principais fatores que explicam o destino dos recursos do PRONAT no Território Meio Oeste Contestado é o grau de organização social dos grupos proponentes. “Os grupos constituídos há mais tempo têm maior tradição de discussão e de trabalho cooperado, o que contribui, segundo os entrevistados, para a viabilidade do empreendimento.” (Tecchio, 2012, p. 101). Esta constatação tem implicações para as contribuições da política territorial no enfrentamento da pobreza rural, já que, em geral, os segmentos em situação de

maior vulnerabilidade social enfrentam maiores dificuldades de organização social, econômica e política.

Ainda de acordo com Tecchio (2012), alguns entrevistados reconhecem que os segmentos mais empobrecidos do território encontram muitas limitações quanto às possibilidades de beneficiarem-se desses projetos no curto prazo; no entanto, têm expectativas de que, no futuro, eles possam participar e também consigam ser favorecidos pelos projetos. Para outros entrevistados, no entanto, o critério de beneficiar os segmentos em maior situação de vulnerabilidade social não é considerado na seleção dos projetos. Ao entrevistar alguns atores beneficiários do PBF e que se encontravam em situação nítida de pobreza, Tecchio (2012) evidenciou que os mesmos não estavam incluídos entre os beneficiários dos projetos apoiados pelo PRONAT neste território.

Apresentadas algumas características da execução do PRONAT em cada território estudado, cabem algumas considerações mais gerais a respeito. A primeira refere-se à predominância de projetos direcionados para o setor rural, nomeadamente para as atividades agrícolas. Embora a SDT recomende a representação, no colegiado, dos diversos grupos sociais existentes no meio rural – de outros atores sociais e econômicos do meio urbano, de representações de organizações ambientais, de economia solidária etc. –, observa-se, em todos os territórios, a prevalência de projetos direcionados para os agricultores familiares, sendo raros ou inexistentes aqueles destinados às organizações de mulheres, de jovens, quilombolas, indígenas (exceto no Território Raposa Serra do Sol e São Marcos), pescadores, extrativistas, organizações de assistência social, associações de bairro no meio urbano etc.

Tal situação expressa a predominância dos agricultores familiares nestes territórios e o maior poder de barganha político de suas organizações no colegiado. Mas reflete também a continuidade, no PRONAT, da concepção de ruralidade do PRONAF Infraestrutura e Serviços, com a predominância da visão de um rural isolado, num modelo de política que subestima a importância das inter-relações rural-urbanas para o desenvolvimento rural e, portanto, dificulta a introdução da multidimensionalidade e da intersetorialidade na política territorial. Embora em muitos territórios a predominância da agricultura familiar seja indiscutível e justifique o peso de projetos voltados para o agrícola, mesmo assim muitos destes projetos têm um caráter bastante “convencional” em seu tratamento (quase exclusivo) da produção e da comercialização, não enfrentando questões cruciais, como a expansão e o fortalecimento de atividades econômicas diversificadas (a diversidade no “ganhar a vida”, no relacionamento com a natureza, e na garantia de reprodução de distintos modos de vida); a construção e o relacionamento com os mercados; a gestão e a sustentabilidade ambiental; a inovação técnica e institucional; o acesso à terra; entre outros.

A segunda consideração diz respeito ao fato de que, geralmente, os segmentos em situação de maior vulnerabilidade social do território não ganham prioridade na seleção dos projetos, sendo pouco ou nada beneficiados ou favorecidos pelos efeitos sinérgicos dos projetos nos territórios, a partir do “processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e de dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares” (Bonnal, 2012, p. 03). Ainda que a SDT recomende que os PTDRS e os projetos neles contidos não “espelhem” apenas o setor mais organizado do território, devendo ser primordialmente um “documento/instrumento de negociação e concertação da diversidade de pensamentos, interesses, práticas e sonhos existentes no território” (Brasil, SDT, 2010b), os principais beneficiários, como mostramos, são os segmentos mais organizados e ativos, frequentemente não coincidentes com os grupos em condições de pobreza extrema.

É verdade que o PRONAT, diferentemente do PTC, não foi criado com o objetivo explícito de enfrentamento da pobreza rural, embora não se possa esquecer que, seguindo o modelo do PRONAF Infraestrutura e Serviços, privilegiou a criação de territórios em regiões rurais onde a pobreza era mais acentuada. Todavia, é importante considerar que a superação da pobreza rural deve ser constitutiva do desenvolvimento territorial, se compreendermos o desenvolvimento numa perspectiva ampla que, além dos aspectos econômicos, inclua o empoderamento dos atores sociais, o aumento da qualidade da participação social, a melhoria das condições de vida das populações, a conquista da justiça ambiental e a superação de práticas clientelistas e assistencialistas.

A terceira consideração remete à eficácia e à efetividade dos projetos apoiados pelo PRONAT. Como visto nos casos estudados, principalmente nos Território Sudeste Paraense, Raposa Serra do Sol e São Marcos, e Sertão Ocidental, muitos projetos ainda não foram iniciados, alguns encontram-se em atraso e outros estão paralisados. Ademais, alguns projetos já concluídos não estão em operação, são subaproveitados, ou foram “desviados” de seus objetivos iniciais ou do público beneficiário a que eram destinados. Problemas de gestão e de normatização/regularização dos projetos e de precariedade dos mecanismos existentes e da capacidade real do colegiado exercer sua função ou papel de gestão social territorial são algumas das razões para tanto.

Essa situação, por sua recorrência e pela incapacidade até agora demonstrada pela institucionalidade existente de superá-la, gera descrédito e incertezas quanto à política territorial e desestimula, muitas vezes, uma maior participação no colegiado da diversidade de atores sociais presentes em muitos territórios. Assim sendo, investir no fortalecimento técnico e político do colegiado, no assessoramento à elaboração dos projetos e no exercício do controle social, do monitoramento e da avaliação (e correção de rota) dos mesmos são desafios inadiáveis para a retomada da política territorial neste momento e para a legitimação do colegiado como uma institucionalidade capaz de implementar a gestão social dos territórios.

Apesar desses limites e desafios, muitos projetos concluídos têm apresentado bons resultados e têm contribuído para o desenvolvimento dos territórios. Ademais, o aprendizado dos participantes da sociedade civil e do Estado no “fazer” política pública e na construção de projetos levando em conta a diversidade de ideias e de interesses dos atores locais representa um resultado adicional, nada desprezível, propiciado pela institucionalidade territorial para o processo complexo, incerto e oscilante de construção de políticas públicas mais participativas e mais adequadas às realidades locais, num país com intensa heterogeneidade regional, como o Brasil.

## Considerações finais

Já faz quase 10 anos de implementação da política dos territórios rurais do PRONAT e, com justiça, um enorme esforço foi realizado e muitas conquistas foram obtidas a partir desta proposta de enfrentar a complexidade de desafios do desenvolvimento rural num país com a diversidade, a heterogeneidade e a predominância de uma cultura política autoritária como o Brasil. Vamos destacar, em particular, duas destas conquistas.

(1) As entrevistas realizadas nos diferentes territórios selecionados sugerem que o período que vai de 2004/2005 até 2008/2009 foi de intensa ebulição em torno da criação e da implementação das institucionalidades propostas nos vários territórios, a qual foi particularmente viva entre as organizações da sociedade civil participante. Ao serem criados numa escala intermunicipal com menos influência dos prefeitos – que resistiram inicialmente à criação dos territórios, pela perda de poder que representava para os mesmos – e com menos riscos de tornarem-se “prefeituráveis”, os colegiados territoriais representaram espaços públicos mais complexos do que os CMDRs, que estimularam uma grande mobilização dos atores em torno da ideia inovadora de considerar a formulação e o monitoramento das políticas de desenvolvimento rural numa escala mais ampla do que o município e como resultado do envolvimento conjunto – embora conflitivo, tenso, desigual, tendo de ser construído no exercício da implementação da institucionalidade – de atores do Estado e da sociedade civil local, dando continuidade ao que tinha sido a grande inovação institucional do PRONAF Infraestrutura e Serviços, embora concebido para o nível municipal.

Além de dar seguimento e avançar no processo de democratização do Estado brasileiro e das políticas públicas, estas experiências representaram um considerável aprendizado, embora sempre desigual, tanto para as organizações da sociedade civil como para as agências estatais, na capacitação para o protagonismo social, para a formulação e a operacionalização de planos, propostas e projetos de desenvolvimento rural nos territórios, para a construção de alianças, para a relação institucional entre representantes dos diferentes níveis de governo (municipal, estadual, federal) e das comunidades e movimentos sociais locais, em suma para a governança territorial.

(2) A experiência da política da SDT/MDA foi indispensável para difundir a abordagem territorial do desenvolvimento, da governança e da implementação das políticas públicas, pelo menos no âmbito do rural, e para tentar superar as limitações impostas pela consideração do município como unidade de planejamento e de implementação de políticas de desenvolvimento rural. Neste sentido, uma das vantagens observáveis da abordagem territorial foi a ampliação da escala dos investimentos públicos para o desenvolvimento rural, que passou de municipal a intermunicipal (Favareto e Seifer, 2011). Ganhou força a ideia de território como a unidade intermediária mais adequada para conceber e implementar políticas descentralizadas de desenvolvimento e como o lugar (a escala) mais conveniente para o exercício da articulação das políticas públicas, a tal ponto que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável (CONDRAF), em sua proposta de Política de Desenvolvimento do Brasil Rural lançada em 2011, incorpora a abordagem territorial como enfoque central desta política. Isto porque a ideia de território também remete à necessidade de superação do viés fragmentado e setorial que tem sido a marca histórica das políticas públicas que identificam o rural ao agrícola. Ademais, a experiência territorial promovida pela SDT também estimulou e interagiu com a reflexão analítica e política em torno da reafirmação da importância do “rural”, pelo reconhecimento e enriquecimento da investigação e da prática de políticas públicas organizadas em torno da diversidade como uma característica central do tratamento contemporâneo do rural, que, ao destacar a presença de diferentes grupos sociais, populações e povos, afirma três atributos fundamentais e indissociáveis do rural como espaço ao mesmo tempo (i) de produção, de atividades econômicas diversificadas e intersetoriais, e de fornecimento de bens públicos, (ii) de reprodução de distintos modos de vida e (iii) de relação com a natureza.

Com base nestas conquistas, é de se esperar que um recuo na adoção da abordagem territorial e um novo reforço a políticas de caráter municipalista pode representar um retrocesso lamentável na construção do futuro do rural e das políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento rural.

No entanto, apesar dos progressos reais e retóricos, a experiência da política de desenvolvimento territorial da SDT, acrescida do Programa Territórios de Cidadania, não conseguiu avançar em todas as frentes potencializadas ou em direção às janelas de oportunidade abertas pela abordagem territorial, como as análises dos territórios selecionados neste texto exemplificam. Em nossa visão, uma das razões pelas quais isto ocorreu foi o fato da política de desenvolvimento territorial ter ficado “amarrada”, por assim dizer, ao modelo de intervenção pública para o rural e para o desenvolvimento rural associado ao Programa PRONAF Infraestrutura e Serviços, ao qual pretendeu superar. Como consequência, tal situação levou a expectativas não cumpridas, a

alguns resultados medíocres e a críticas que muitas vezes reclamam o cumprimento de possibilidades que não podem ser atendidas pela política, dadas as suas limitações originais. Três tipos de considerações podem exemplificar o que estamos sugerindo.

(1) Não obstante à existência de uma discussão mais abrangente acerca do rural e da diversidade de grupos sociais rurais dentro do território, na maior parte dos territórios rurais criados pela SDT, como exemplificam os estudos de caso, o rural que é representado nos colegiados é um rural mais restrito, quase que completamente dissociado do urbano e das forças sociais urbanas, quase que completamente identificado com o agrícola, em geral por força da representação dos agricultores familiares, especialmente por meio do movimento sindical. Nesse sentido, grande parte dos projetos aprovados tem caráter produtivista, enfatiza somente as dimensões socioeconômicas e é proposto basicamente por representações de agricultores familiares. São projetos relativamente “tradicionais”, que destacam os aspectos de produção e de comercialização, com pouca abertura para jovens e mulheres, quilombolas, indígenas, populações tradicionais, e mesmo assentados da reforma agrária, e para temas como gestão e sustentabilidade ambiental, inovação técnica e institucional, acesso à terra (há uma relativa ausência do tema do acesso à terra e do INCRA na maioria dos territórios). Uma exceção significativa à predominância dos projetos produtivos refere-se à dimensão sociocultural e educativa, onde o tema da educação no campo ganhou presença nos colegiados, por conta, inclusive, da influência das universidades locais (muito ativas neste assunto e pouco presentes na dimensão relativa à pesquisa científica e tecnológica para o rural).

(2) Na medida em que a maioria dos projetos aprovados nos colegiados a dimensão agrícola predomina na consideração do rural – sem que muito espaço seja deixado ao enfrentamento das questões referentes às interligações dinâmicas entre o rural e o urbano nas propostas de desenvolvimento territorial, implícita ou explicitamente partilhadas pelos atores sociais presentes no território –, o PRONAT reproduz dessa forma, na prática, o viés setorializado presente no PRONAF Infraestrutura e Serviços. Sem repensar a concepção de ruralidade e as tipologias de rural (e de relação rural-urbano) dominantes nas políticas públicas do Estado brasileiro, e que estão incorporadas na operacionalização territorial produzida pelo PRONAT, vai ser provavelmente impossível exercitar a intersetorialidade na política territorial, ou seja, valorizar as potencialidades da economia, da sociedade e do meio ambiente territorial como um todo para alavancar o desenvolvimento rural, que deixaria, assim, de ser visualizado, do ponto de vista da intervenção e da ação públicas, como um espaço isolado, no qual, especialmente nas condições brasileiras, somente restam para valorizar as atividades agrícolas tradicionalmente empreendidas.

Não há dúvida que o PRONAT, assim como o PRONAF Infraestrutura e Serviços, tem também um viés no sentido de privilegiar regiões mais pobres ou carentes do meio rural

brasileiro. Com efeito, as informações existentes no Sistema de Informações Territoriais (SIT), mesmo que imperfeitas e às vezes confusas, sugerem que os territórios rurais incluam 67% dos municípios brasileiros considerados “de baixa renda”, 65% da população rural brasileira em pobreza extrema e 44% das famílias que acessem o Programa Bolsa Família no país. Este pode ser considerado, sem dúvida, um ponto forte do programa, pois engaja-o com regiões e grupos sociais mais carentes da realidade brasileira, especialmente nas regiões Norte e Nordeste (mas não apenas). Entretanto, corre o risco de submergir nas armadilhas que acompanham normalmente os programas que visam enfrentar a pobreza e, ao mesmo tempo, dinamizar a economia rural, e que usualmente utilizam concepções, instituições e mecanismos de intervenção que tratam separadamente estes dois objetivos ou que, então, diluem as tentativas de dinamização do rural nas ações de enfrentamento da pobreza, separando ou estabelecendo uma falsa contradição, como dizem Favaretto e Seifer (2011), entre políticas sociais e políticas produtivas.

O desafio é precisamente integrar, articular essas políticas, concebendo desenvolvimento rural como dinamização da economia e melhoria das condições de vida das populações rurais, o que, de outro ângulo, reforça a necessidade de repensar, do ponto de vista das políticas públicas, o conceito de ruralidade e de novas tipologias adequadas para recortar o rural brasileiro, que deixe mais clara sua heterogeneidade e diversidade e as diferenças de vínculos econômicos, sociais, políticos e culturais com o meio urbano, com o objetivo não de “urbanizar ou industrializar o campo”, como na utopia do modelo modernizador e homogeneizante, mas o de dinamizar a economia e a sociedade territoriais, a partir da diversidade de situações específicas que predominam tanto no rural como no urbano e na exploração dos tipos de dinâmicas que podem ser estabelecidas na particularidade de suas interligações. É indiscutível que estas possibilidades exigem uma reformulação da política territorial e seu reforço por outras políticas, em diferentes escalas, que direta ou indiretamente incidam sobre os territórios. O que nos remete ao permanente e tenso desafio de articular políticas *bottom-up* com políticas *top-down*, que é uma realidade do jogo das políticas públicas em situações complexas.

(3) A continuidade no PRONAT do modelo e de muitos objetivos do PRONAF Infraestrutura e Serviços, como estamos argumentando, também reproduziu na governança e na institucionalidade do programa, como vimos, a predominância completa de dois tipos de atores do território: os representantes da sociedade civil local, notadamente (mas não exclusivamente) dos agricultores familiares, e os representantes das três diferentes esferas do governo (municipal, estadual, federal). Nesse sentido, a governança manteve alguns parâmetros presentes no PRONAF Infraestrutura e Serviços, embora avançando em aspectos não desprezíveis como também chamamos

atenção. Dois foram os papéis ou funções fundamentais atribuídas ao colegiado na institucionalidade criada: (i) o de governança e de articulação democrática de atores sociais, o que requer a definição das regras de jogo da convivência e da administração dos conflitos de interesses e da construção de consensos, mesmo que temporários; e (ii) o de gestão social do desenvolvimento territorial, o que supõe a capacidade de formular e de gerir projetos e de articular políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento territorial. Portanto, uma dupla função: de governança/democratização da política territorial e de gestão social das políticas e dos projetos de desenvolvimento.

Destes dois papéis do colegiado, o da **governança** teve muito a ver, por um lado, com as tentativas, muitas vezes frustradas, de dar “visibilidade” e “voz” às demandas de outros grupos sociais, além dos agricultores familiares, incluídos na representação da sociedade civil territorial, e, por outro, com as tentativas de exigir a presença e de democratizar a participação dos atores estatais nas ações do colegiado. E, em grande medida, as exigências de governança do programa estiveram restritas a essas possibilidades, por conta mesmo de suas raízes no modelo do PRONAF Infraestrutura e Serviços.

Isso explica, em parte, a ausência e a pouca preocupação do colegiado em incorporar os representantes da esfera do mercado entre seus membros. Essa não é uma questão trivial nas condições brasileiras e situações de conflito extremo entre atores do mercado e da sociedade civil, como existentes em diversos territórios, e podem eliminar, pelo menos temporariamente, quaisquer tipos de avanços nessa direção. De qualquer modo, a consideração progressiva do tema do mercado, da constatação de que o território é também (mas nunca apenas) mercado, é indispensável para a política territorial se ela quiser expandir-se do isolamento do rural para a economia territorial como um todo (e as ligações rural-urbano predominantes), se quiser contemplar a heterogeneidade e a diversidade do rural existente nos territórios quando desembrulhamos as categorias de agricultura familiar e de povos e populações tradicionais. Ademais, ela é importante porque nos impele a considerar a realidade também diferenciada e heterogênea do agronegócio e sua influência diversa sobre a viabilidade, os rumos e as características do desenvolvimento territorial, tendo em vista as distintas formas de relacionamento que seus diversos atores mantêm com os agricultores familiares e as populações e povos tradicionais em diferentes situações concretas existentes.

Por outro lado, mesmo se ficarmos restritos ao modelo herdado do PRONAF Infraestrutura e Serviços, há uma percepção relativamente comum, mesmo entre os atores da sociedade civil, que, frente à complexidade dos desafios e das expectativas da adoção da abordagem territorial, o colegiado encontra inúmeras dificuldades para exercer satisfatoriamente sua outra função, a de **gerir socialmente o território**, ou seja, de articular políticas públicas e de aprovar e viabilizar projetos estratégicos para

o desenvolvimento territorial. Em muitos territórios, algumas lideranças da sociedade civil local já começam a manifestar dúvidas quanto às possibilidades de os colegiados exercerem essa dupla função. Para eles, o CODETER é um espaço público e político de articulação de atores e de controle social da execução das políticas e dos projetos, mas não de operacionalização dessas políticas e projetos estratégicos. Em suma, a função possível para o colegiado seria a de democratização da governança, mas não a de gestão social do território<sup>79</sup>.

Esta é uma questão altamente polêmica, mas existem obstáculos concretos encontrados pela política territorial que têm ajudado a reforçar esta posição: (i) a reduzida capacidade técnica à disposição do colegiado para a formulação, a viabilização e o acompanhamento dos projetos, cujos caminhos burocráticos de tramitação são, ademais e em geral, morosos e tortuosos. Isso reforça a relevância do que Delgado e Leite (2011) chamaram de “fortalecimento do processo de profissionalização da atividade de gerenciamento territorial” que contribua para melhorar a forma de atuação do Estado nesta instância; (ii) a igualmente reduzida presença de representantes de outras políticas públicas setoriais não diretamente ligadas ao agrícola ou ao rural (saúde, educação, meio ambiente, turismo, segurança pública etc.) inviabiliza a capacidade do colegiado de articular essas políticas para o desenvolvimento territorial, além de impor ao colegiado o requerimento de uma capacitação técnica intersetorial e multidimensional, impossível de ser atendida a contento; (iii) a inexistência de um marco jurídico territorial impede que entes territoriais possam realizar investimentos com dinheiro público federal, o que exige a presença de prefeituras e/ou de agências do governo estadual para assumir esses investimentos. Além das enormes dificuldades gerenciais e políticas envolvidas (prefeituras inadimplentes, governos estaduais de oposição ao governo federal), que têm inviabilizado a execução mesmo de bons projetos que foram aprovados, a dependência do colegiado em relação às prefeituras para viabilizar a execução dos projetos, acabou dando a muitos destes projetos um caráter mais municipal do que territorial (intermunicipal), reproduzindo a fragmentação de projetos e de recursos financeiros existente no PRONAF Infraestrutura e Serviços. Nota-se, contudo, que a adoção da abordagem territorial por alguns governos estaduais (Bahia, Sergipe e Pará nos casos que foram estudados) pode ser um fator que ajude a neutralizar algumas dessas dificuldades (e mesmo outras) relativas à operacionalização dos investimentos e dos projetos territoriais.

Como reflexo desta situação, importante estudo sobre o financiamento da política territorial, feito por Leite e Wesz Jr (2011), indica que embora os valores nominais

---

**79** Esta posição sugere a resolução da tensão existente entre as duas funções do colegiado através de sua separação institucional. É neste contexto que se insere também a discussão dos chamados Consórcios Públicos Territoriais, principalmente na Bahia, como exemplifica o Território Irecê.

contratados pelo PRONAT tenham aumentado progressivamente no período 2004-2007 (uma fase de deslanche do programa), cerca de 150% entre os anos extremos, a participação dos valores pagos sobre os contratados caiu continuamente, passando de cerca de 80%, em 2004, para 60%, em 2007.

Para finalizar, cabe reafirmar que o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, poderia ter desempenhado um papel importante no enfrentamento de algumas das dificuldades da política territorial, acima mencionadas. Sua ênfase na intersetorialidade, sua força política durante o Governo Lula, e o considerável volume de recursos que anunciou mobilizar poderiam ter provocado importantes mudanças e alavancado uma nova fase da política territorial brasileira, afastando-a do modelo originado no PRONAF Infraestrutura e Serviços. No entanto, sua excessiva característica *top-down* e sua postura operacional de reconhecer apenas as agências estatais como atores da política; seu descolamento total da institucionalidade e dos atores sociais territoriais; e a ausência de qualquer noção de ruralidade e de uma estratégia de enfrentamento da pobreza em sua concepção foram fatores que criaram enormes frustrações nos colegiados territoriais e impediram o programa de contribuir para o avanço da política territorial. Em nossa perspectiva, isto requer uma reconsideração de três questões assinaladas acima: a formulação e a implementação de um modelo de política de desenvolvimento rural que se afaste e supere o modelo originário do PRONAF Infraestrutura e Serviços; o repensar da concepção de ruralidade dominante na política territorial e o desenho de tipologias do rural mais adequado à identificação de sua diversidade e das potencialidades das inter-relações urbano-rurais para o desenvolvimento territorial; e a rediscussão do colegiado e da institucionalidade territorial, tendo em vista os complexos desafios presentes nas duas funções, de governança e de gestão social, atribuídas ao colegiado, associados à definição de mecanismos que garantam maior transparência das ações e das decisões no âmbito da institucionalidade territorial.

## Anexo

### Ano, município proponente, objeto e valor dos projetos destinados por meio do PRONAT aos territórios analisados

Ano	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Situação do Projeto
Território Irecê				
2003	Prefeitura Municipal (PM) de Irecê	Aquisição de duas empacotadoras de grãos e outros equipamentos para compor Unidade de Beneficiamento de Grãos	125.076,28	concluído
2003	PM Lapão	Construção e aquisição de máquinas e equipamentos para beneficiamento de mamona	539.819,40	concluído
2004	PM Irecê	Patrulha mecanizada e implementos agrícolas	88.238,20	concluído
2004	PM Lapão	Aquisição de equipamentos para usina de beneficiamento de mamona, aquisição de veículo de apoio, computadores e acessórios	699.021,54	concluído
2005	PM Irecê	Construção e equipamentos de fábrica de biodiesel	479.092,07	concluído
2005	PM Irecê	Aquisição de motocicletas	13.986,32	concluído
2005	PM Irecê	Aquisição de caminhão e implantação de campo de semente de mamona	173.166,05	concluído
2005	PM Lapão	Aquisição de equipamentos para escritório, laboratório, oficina e depósito da esmagadora de mamona	112.045,55	concluído
2006	PM Ibititá	Construção de galpão para beneficiamento de frutas nativas e aquisição de equipamentos e embalagens das frutas nativas	48.368,40	concluído
2007	PM Central	Apoio à construção de fábrica de costura e bordados	264.382,21	concluído
2007	PM Irecê	Implantação de Matadouro	527.796,90	concluído

2007	PM Lapão	Apoio ao cooperativismo e beneficiamento de mamona	133.367,48	concluído
2007	Bahia SAG	Fortalecimento da comercialização (Caminhão Jussara)	214.386,90	concluído
2007	Estado da Bahia	Fortalecimento da cadeia produtiva no município de João Dourado – Aquisição de trator e construção de garagem	92.589,29	não iniciado
2008	UNEB Salvador	Construção do Centro de Pesquisa em Educação do Campo	330.000,00	não iniciado
2010	PM Irecê	Adequação de Unidade de Beneficiamento de mel e aquisição de equipamentos	315.000,00	não iniciado
2010	PM Irecê	Aquisição e instalação de moinho laminador para transformação de flocos de milho para atendimento aos produtores	335.332,52	concluído
2010	PM Uibaí	Aquisição de patrulha mecanizada (retroescavadeira, carreta etc.)	201.600,00	concluído
2011	PM Presidente Dutra	Aquisição de caminhão com carroceria frigorífica (cadeia da fruticultura)	258.000,00	não iniciado
Nº de Projetos 19			5.005.478,71	
Território Sertão Ocidental				
2003	PM Pedra Mole	Construção de barragem, aquisição de equipamentos agrícolas e capacitação de agricultores	130.745,13	concluído
2003	PM Poço Verde	Instalação de cooperativa de crédito, ampliação de unidades de produção milho e cal, aquisição de veículo e microcomputador, implementação de sistema de irrigação, além de capacitação	142.967,92	concluído
2003	PM Simão Dias	Implantação de cooperativa de crédito, ampliação de beneficiadora de grãos, instalação de kits de irrigação e unidade beneficiamento de frutas, e capacitação.	314.110,00	atrasado
2004	PM São Domingos	Construção de galpão e aquisição de trator com implementos	139.943,94	concluído

2004	PM Poço Verde	Apoio ao fortalecimento das organizações dos agricultores familiares com a instalação de beneficiamento de grãos	108.579,08	concluído
2004	PM Simão Dias	Construção e aquisição de equipamentos para agroindústria, aquisição de veículos e computador, zoneamento agroecológico	415.554,15	atrasado
2004	PM Tobias Barreto	Apoio à implementação de serviços microfinanceiros, através da instalação da ação da cidadania do Banco do Nordeste	21.615,06	concluído
2005	PM Poço Verde	Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais	14.429,89	concluído
2005	PM de Carira	Fortalecimento das organizações de assistência técnica do Sertão Ocidental – aquisição de motos compressoras	39.791,23	concluído
2005	PM Poço Verde	Construção e ampliação de galpão municipal e adaptação de espaço para implantação do Centro de Comercialização da Agricultura Familiar	1.310.846,45	concluído
2005	PM Poço Verde	Fortalecimento das organizações de assistência técnica do Sertão Ocidental – aquisição de computador e impressoras, motos, carros e unidade de comunicação	348.484,00	concluído
2005	PM Pinhão	Aquisição de quatro computadores e impressoras, cinco motos, cinco carros e uma unidade de comunicação via rádio	215.120,00	paralisado
2005	PM Simão Dias	Aquisição de dois computadores e impressoras e quatro motocicletas	33.461,22	concluído
2006	PM Itabaiana	Aquisição de uma motocicleta	8.078,99	concluído
2006	PM Simão Dias	Fortalecimento da estrutura física da entidade gestora do Sertão Ocidental. Aquisição de veículo, computador, impressora e data show	42.366,16	concluído
2006	PM Macambira	Apoio à atividade agrícola no processamento e transformação da produção de milho	89.843,13	concluído
2006	PM Poço Verde	Ampliação e readequação da escola agrícola municipal Presidente José Sarney	296.840,00	normal
2006	PM Poço Verde	Construção de uma passagem molhada na via de acesso ao Município de Fátima/BA	61.532,14	concluído

2006	PM Simão Dias	Construção de Centro de Formação de Agricultores Familiares	454.000,00	atrasado
2006	PM Tobias Barreto	Fortalecimento da atividade de artesanato do território Sertão Ocidental (construção de mercado de artesanato)	141.079,53	concluído
2007	PM Itabaiana	Apoio às ações de ATER e à estruturação do colegiado territorial, e capacitação de agricultores familiares em produção orgânica	94.767,89	concluído
2007	PM Poço Verde	Implantação centro territorial de comercialização da agricultura familiar	647.167,16	concluído
2007	PM Simão Dias	Apoio ao armazenamento de grãos	220.000,00	não iniciado
2007	PM Simão Dias	Implantação da 2ª etapa do Centro de Formação de Agricultores	421.500,00	atrasado
2007	PM Ribeirópolis	Construção de centro de comercialização	333.138,03	normal
2007	PM Ribeirópolis	Apoio à comercialização	300.000,00	normal
2008	PM Ribeirópolis	Aquisição de equipamentos para frigorífico	358.857,00	concluído
2008	PM Frei Paulo	Construção de um centro de produção de artesanato	140.056,44	atrasado
2008	PM Simão Dias	Ampliação do Centro Municipal de Abastecimento e adaptação da estrutura para implantação do espaço de comercialização da agricultura familiar	615.964,70	concluído
2009	PM Campo do Brito	Adequação e ampliação do mercado municipal	659.178,78	normal
2009	PM Campo do Brito	Aquisição de trator	102.500,00	não iniciado
2009	PM Frei Paulo	Adequação e ampliação do mercado municipal	461.623,83	concluído

2009	PM Poço Verde	Fortalecimento da produção agrícola e apícola dos pequenos produtores do Território Sertão Ocidental	234.270,00	normal
2009	PM Simão Dias	Reforma de um centro de abastecimento	110.342,78	atrasado
2010	PM Carira	Adequação do centro de abastecimento da agricultura familiar (CECAF) no município de Carira	201.000,00	não iniciado
2010	PM Carira	Estruturação da cadeia produtiva de grãos do Território do Sertão Ocidental, através da aquisição de equipamentos	150.000,00	não iniciado
2010	PM Lagarto	Construção e implantação de uma unidade de beneficiamento de raiz de mandioca e seus derivados	645.824,69	normal
2010	PM Ribeirópolis	Adequação do mercado municipal do pequeno produtor de Ribeirópolis	512.000,00	não iniciado
2010	PM Simão Dias	Fortalecimento da comercialização da produção agrícola dos pequenos produtores, com a realização de obras e aquisição	685.000,00	não iniciado
2010	PM Simão Dias	Construção de um Centro de Abastecimento	100.500,00	normal
2010	PM Tobias Barreto	Reestruturação do Complexo Territorial de Artesanato do Sertão Ocidental - Chapéu de Boiadeiro	160.868,92	atrasado
2011	Secretaria do Estado da Agricultura	Aquisição de trator e equipamentos agrícolas para fomento à agricultura familiar no município de Frei Paulo	153.500,00	não iniciado
2011	PM Macambira	Aquisição de veículo patrula motoniveladora	438.750,00	não iniciado
2011	PM Malhador	Aquisição de uma caçamba basculante	212.000,00	não iniciado
Nº de projetos 44			12.288.198,24	
Território Serra Geral				
2003	PM Catuti	Aquisição de equipamentos para agricultura familiar	45.247,02	concluído

2003	PM Janaúba	Aquisição de tanque resfriador de leite para atendimento aos agricultores familiares do município de Janaúba/MG	67.029,74	concluído
2003	PM Mato Verde	Aquisição de equipamentos para atividades dos agricultores familiares, no município de Mato Verde/MG	95.312,56	concluído
2003	PM Monte Azul	Aquisição de equipamentos, no município de Monte Azul/MG	15.619,26	concluído
2003	PM Porteirinha	Infraestrutura e equipamentos para pecuária, apicultura e frutas nativas, no município de Porteirinha/MG	516.666,53	concluído
2003	PM Serranópolis de Minas	Aquisição de equipamentos para beneficiamento de pecuária leiteira	72.565,60	concluído
2004	PM Janaúba	Equipamento p/construção bacias contenção, captação e acúmulo água chuva e instalação de unidades de produção de hortaliças orgânicas	696.382,66	concluído
2004	PM Mato Verde	Aquisição de equipamentos para beneficiamento do algodão em pluma pelos agricultores familiares de Mato Verde/MG	100.000,00	concluído
2004	PM Pai Pedro	Promoção e apoio à população quilombola através da instalação do centro de cultura gurutubana da assoc. quilombola	129.934,88	concluído
2005	PM Jaíba	Estruturação de laticínio em Jaíba/MG	43.140,50	concluído
2005	PM Mamonas	Pronat - instalação de fábrica de ração, no município de Mamonas/MG	20.946,58	concluído
2005	PM Manga	Compra de tanque de expansão completo para com. Brejo São Caetano, PA Três Rios, Manga/MG	39.405,28	concluído
2005	PM Matias Cardoso	Estruturação de laticínio - aquisição de tanque de expansão completo na comunidade gado bravo	40.105,16	concluído
2005	PM Mato Verde	Adequação do mercado municipal em Mato Verde/MG	57.222,82	concluído
2005	PM Nova Porteirinha	Aquisição de equipamentos para beneficiamento, escoamento e comercialização da produção agrícola em Nova Porteirinha/MG	144.179,39	concluído

2005	PM Pai Pedro	Infraestrutura e serviços - estruturação de latifúcio no município de Pai Pedro/MG	40.370,85	concluído
2005	PM Porteirinha	Estruturação de agroindústria/construção de galpão para fábrica de ração em Porteirinha/MG	22.328,54	concluído
2005	PM Serranópolis de Minas	Estruturação do turismo em Serranópolis de Minas/MG	26.058,13	concluído
2006	PM Catuti	Apoio à comercialização ao beneficiamento leite e à preservação ambiental em Catuti/MG	73.538,99	concluído
2006	PM Espinosa	Apoio à cadeia produtiva do leite e a preservação ambiental	28.014,14	concluído
2006	PM Janaúba	Ampliação de infra de beneficiamento de frutas do Território Serra Geral	194.049,39	concluído
2006	PM Janaúba	Melhoramento da qualidade de recursos hídricos, apoio ao beneficiamento de leite, ao fortalecimento, à produção e à preservação	293.038,26	concluído
2006	PM Monte Azul	Apoio à cadeia produtiva do leite e à preservação ambiental em Monte Azul/MG	25.856,67	concluído
2006	PM Porteirinha	Apoio a cadeia produtiva do leite e preservação ambiental em Porteirinha/MG	89.631,11	concluído
2007	PM Catuti	Estruturação CMDRS e do Departamento Municipal de Agricultura	44.726,00	concluído
2007	PM Espinosa	Estruturação CMDRS e da Secretaria Municipal de Assuntos Agropecuários e Meio Ambiente	47.424,91	concluído
2007	PM Gameleiras	Estruturação CMDRS e do Departamento Municipal de Agricultura	45.869,44	concluído
2007	PM Janaúba	Estruturação do colegiado territorial	44.376,81	concluído
2007	PM Mamonas	Estruturação CMDRS e do Departamento Municipal de Agricultura	41.961,99	concluído

2007	PM Manga	Apoio à cadeia produtiva de leite	43.611,56	concluído
2007	PM Monte Azul	Estruturação CMDRS e da Secretaria Municipal de Agricultura	44.989,08	concluído
2007	PM Serranópolis de Minas	Estruturação CMDRS e do Departamento Municipal de Agricultura	42.576,44	concluído
2007	PM Verdelândia	Apoio à cadeia produtiva de leite	46.246,47	concluído
2008	PM Catuti	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo e do leite	126.251,87	concluído
2008	PM Monte Azul	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo e do leite	124.882,09	concluído
2008	PM Porteirinha	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo, do leite e da mandioca	335.309,77	concluído
2010	PM Janaúba	Revitalização do mercado municipal de Janaúba, através da reforma do espaço físico	315.712,80	não iniciado
Nº de projetos 37			4.180.583,29	
Território Raposa Serra do Sol e São Marcos				
2009	PM Uiramuta	Incentivo à produção das culturas anuais dos povos indígenas do Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	208.286,20	não iniciado
2009	PM Uiramuta	Construção de um Centro Comunitário, Formação e Gestão Territorial, no Município de Uiramuta	412.000,00	não iniciado
Nº de projetos 2			620.286,20	
Território Sudeste Paraense				
2004	Secretaria de Estado da Agricultura	Agricultura familiar em Marabá, Parauapebas, São João do Araguaia e Eldorado dos Carajás	561.246,30	paralisado

2006	PM Canã dos Carajás	Aquisição de máquinas e equipamentos para agroindustrializar mandioca	49.000,00	não iniciado
2006	PM Canã dos Carajás	Aquisição de trator e implementos agrícolas	129.500,00	concluído
2006	PM Marabá	Implantação de um laticínio no assentamento Piquia	225.505,23	paralisado
2006	Secretaria de Estado da Agricultura	Fomento às novas atividades produtivas nos estabelecimentos rurais familiares e apoio à integração social através CIAT	451.968,00	normal
2007	Secretaria de Estado da Agricultura	Divulgação/debate sobre diretrizes operacionais, reestruturação curricular das escolas, formação	365.656,00	normal
2009	Secretaria de Estado da Agricultura	Aquisição de veículo e equipamentos para a unidade de processamento de frutas	364.245,00	atrasado
2009	Secretaria de Estado da Agricultura	Aquisição de veículos, implementos e acessórios	262.200,00	normal
2010	PM Eldorado	Instalação de uma unidade de processamento da mandioca e aquisição de veículo	172.860,00	não iniciado
2010	Secretaria de Estado da Agricultura	Aquisição de equipamentos e utensílios para o Centro de Formação Cabanagem	100.000,00	não iniciado
2010	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia	Projeto complementar de aquisição de equipamentos para a unidade industrial - minilaticínio, no Projeto de Assentamento	370.716,00	não iniciado
2010	Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia	Projeto de complementação ao laticínio através da aquisição de equipamentos e transporte para apoiar a produção e verticalização	230.428,00	não iniciado
Nº de projetos 12			3.283.324,53	
Território Meio Oeste Contestado				
2003	PM Abelardo Luz	Construção de resfriador de leite, aquisição de caminhão, construção de galpão, aquisição de materiais permanentes e reforma de instalações	470.691,33	concluído

2004	PM Abelardo Luz	Construção de um estábulo e ampliação do centro de formação	55.687,59	concluído
2004	PM Água Doce	Aquisição de implementos agrícolas e construção de moinho colonial	63.662,76	concluído
2004	PM Galvão	Aquisição de veículo popular	21.296,28	concluído
2004	PM Galvão	Construção da casa do colono	33.405,85	concluído
2004	PM Xanxerê	Construção de um centro de comercialização de produtos da agricultura familiar	142.616,28	concluído
2005	PM Abelardo Luz	Produção e industrialização do girassol	105.632,85	concluído
2005	PM Água Doce	Aquisição de equipamentos, moinho colonial, cantina do suco e vinho	109.277,72	concluído
2005	PM Capinzal	Construção da casa do mel e aquisição de equipamentos	28.189,25	concluído
2005	PM Catanduvas	Construção de agroindústria de conservas e aquisição de equipamentos	87.149,26	concluído
2005	PM Coronel Martins	Aquisição de equipamento para estruturação da cadeia produtiva de leite	10.600,22	concluído
2005	PM Erval Velho	Reforma das instalações da Associação da Casa Familiar Rural	39.018,56	concluído
2005	PM Faxinal dos Guedes	Construção da unidade de beneficiamento produtos apícolas, construção de laboratório com aquisição de equipamentos	100.053,31	concluído
2005	PM Galvão	Construção de diversas estufas para produção orgânica de hortaliças	16.643,92	concluído
2005	PM Marema	Construção de unidade beneficiamento de produtos derivados do leite	103.962,60	concluído

2005	PM Xanxerê	Aquisição de máquinas, equipamentos, móveis, computador para o centro comercial	224.357,08	concluído
2006	PM Coronel Martins	Aquisição de equipamentos para agroindústria do leite	43.913,86	concluído
2006	PM Coronel Martins	Aquisição de equipamentos para o centro de comercialização de produtos agrícolas	12.272,74	concluído
2006	PM Joaçaba	Construção de centro de comercialização de produtos da agricultura familiar	89.197,31	concluído
2006	PM Treze Tílias	Construção de centro de comercialização de produtos agrícolas artesanais	45.578,94	concluído
2007	PM Água Doce	Apoio à agroindustrialização e comercialização, com a construção e implantação de loja de vendas e aquisição de máquinas e equipamentos de panificação	94.512,90	concluído
2007	PM Coronel Martins	Apoio ao cooperativismo de crédito através da construção da sede CRESOL e Coopercel e aquisição de veículo e equipamento para ICAF	136.527,73	concluído
2007	PM Coronel Martins	Apoio ao beneficiamento de cereais, através da construção de moinho colonial	57.216,19	concluído
2007	PM Joaçaba	Apoio à comercialização, com aquisição de máquinas e equipamentos para central de comercialização e aquisição de veículo	96.074,36	concluído
2007	PM Jupia	Apoio à cadeia produtiva do leite	46.864,62	concluído
2007	PM Xanxerê	Apoio à comercialização com conclusão do centro de comercialização dos produtos da agricultura familiar e aquisição de equipamentos	70.027,01	concluído
2008	PM Abelardo Luz	Apoio à comercialização de peixe, com aquisição de caminhão com câmara fria	143.498,10	concluído
2008	PM Catanduvas	Apoio à comercialização de hortifrutigranjeiros, com construção de entreposto	174.079,67	concluído
2008	PM Coronel Martins	Apoio à comercialização de carnes de bovinos e suínos, por meio da ampliação de abatedouro e aquisição de equipamentos	283.610,37 2	concluído

2008	PM Faxinal dos Guedes	Fortalecimento da capacidade produtiva, com aquisição de trator de pneu	125.519,80	concluído
2008	PM Ipuacu	Apoio à cadeia produtiva do leite, com construção de agroindústria e aquisição de equipamentos	156.200,00	não iniciado
2008	PM Jupia	Fortalecimentos da capacidade produtiva, com aquisição de trator e plantadeira	108.786,26	concluído
2008	PM Lageado Grande	Fortalecimento da capacidade produtiva, com aquisição de trator agrícola	140.000,00	concluído
2008	PM Ouro	Apoio à formação de agricultores familiares, por meio da construção de centro de formação e apoio à agricultura familiar	146.904,91	concluído
2008	PM Passos Maia	Apoio ao ATER, com aquisição de veículos	102.276,20	concluído
2009	PM Abelardo Luz	Construção de alojamento e aquisição de equipamentos	204.262,73	concluído
2009	PM Abelardo Luz	Aquisição de dois equipamentos completos para distribuição de calcário	165.558,53	concluído
2009	PM Abelardo Luz	Aquisição de caminhão equipado para distribuição de calcário	326.165,32	normal
2009	PM Abelardo Luz	Construção de barracão e aquisição de equipamentos para processamento de couro de peixes	162.548,67	normal
2009	PM Água Doce	Aquisição de caminhão e tanque para coleta de leite	199.778,13	concluído
2009	PM Capinzal	Aquisição de trator, máquinas e equipamentos agrícolas	165.106,24	concluído
2009	PM Capinzal	Aquisição de caminhão e tanque isotérmico	200.454,77	concluído
2009	PM Catanduvas	Aquisição de veículo camioneta com baú	112.776,25	concluído

2009	PM Galvão	Construção e aquisição de equipamentos para uma agroindústria de processamento de frutas em sucos e doces	213.286,48	concluído
2009	PM São Domingos	Aquisição de caminhão equipado com caçamba	239.000,00	concluído
2010	PM Abelardo Luz	Aquisição de uma retroescavadeira	233.422,09	concluído
2010	PM Coronel Martins	Aquisição de equipamentos e de uma camioneta para moinho colonial	154.597,16	concluído
2010	PM Coronel Martins	Aquisição de equipamentos agrícolas	156.391,32	concluído
2010	PM Galvão	Aquisição de trator agrícola de pneus	112.279,03	concluído
2010	PM Ibicaré	Aquisição de um trator agrícola sobre pneus com tração nas quatro rodas	110.854,65	concluído
2010	PM Jupia	Aquisição de carreta forrageira hidráulica, colhedoras de forragens, distribuidores de adubo orgânico líquido e de calcário	100.000,00	concluído
2010	PM Ouro	Aquisição de distribuidores de adubo líquido, ensiladeiras, plantadeira e arados subsoladores	102.547,78	concluído
2010	PM São Domingos	Aquisição de caminhão caçamba basculante para atendimentos da agricultura familiar do município de São Domingos	208.000,00	concluído
2010	PM Vargeão	Aquisição de máquinas e implementos agrícolas para fortalecer a agricultura familiar, no Assentamento BV Jardim	165.586,51	concluído
2010	PM Xaxim	Construção e ampliação da Escola Casa Familiar Rural Regional de Xaxim – SC – Bloco A	261.845,99	atrasado
2011	PM Abelardo Luz	Aquisição de trator tipo esteiras para atender ao público da agricultura familiar	149.235,00	concluído
2011	PM Abelardo Luz	Aquisição de trator agrícola e equipamentos para atendimento da agricultura familiar	595.000,00	concluído

2011	PM Coronel Martins	Aquisição de uma escavadeira hidráulica de esteiras para manutenção de estradas e apoio ao produtor agrícola familiar	375.000,00	concluído
2011	PM São Domingos	Aquisição de uma motoniveladora para atendimento da agricultura familiar	761.401,11	concluído
Nº de projetos 59			9.160.403,58	

**Fonte:** Brasil, SDT, SGE, s.d.



## CAPÍTULO 9

# AÇÕES E POLÍTICAS NO PROCESSO DE GESTÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: ANÁLISE A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO

### ■ **Ademir Antonio Cazella**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC)

### ■ **Silvia A. Zimmermann**

Pós-Doutoranda FAPERJ OPPA/CPDA

### ■ **Sergio Pereira Leite**

Professor do CPDA/UFRRJ e coordenador do OPPA

## Introdução

Este capítulo tem por objetivo discutir o processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania (PTC) a partir de informações disponíveis na Matriz de Ações e no Relatório de Execução relativo aos seis territórios que fizeram parte da pesquisa de campo: Irecê (BA), Sertão Ocidental (SE), Serra Geral (MG), Sudeste Paraense (PA), Raposa Serra do Sol e São Marcos (RR) e Meio Oeste Contestado (SC), todos eles objeto de apresentação detalhada no segundo volume deste trabalho.

Para tanto, na primeira seção é recuperado o quadro normativo que rege o processo de implementação das políticas no âmbito do PTC, a partir do levantamento e análise de documentos específicos publicados pelos órgãos competentes. Em seguida são discutidas as principais políticas presentes na matriz de ações de cada território, tomando por base aquelas que obtiveram os maiores montantes de recursos empenhados no Relatório de Execução<sup>80</sup>. Na sequência, selecionamos alguns programas que nos pareceram importantes na dinâmica territorial para uma análise mais detalhada sobre as interfaces entre a institucionalidade territorial e as políticas públicas direcionadas ao apoio da produção agropecuária, como o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), à redistribuição de ativos fundiários, como a política de reforma agrária, e ao atendimento de famílias em condições de vulnerabilidade social, como o Programa Bolsa Família (PBF). Ao final, avançamos algumas considerações sobre as inovações no processo de gestão territorializada de políticas públicas presentes pela Matriz de Ações

**80** Neste relatório constam informações sobre o “orçamento previsto” na matriz de ações e os percentuais “empenhados” e “pagos” por ação para cada território. Entre essas três informações se constatam, por vezes, disparidades acentuadas. Um valor previsto pode não ter sido empenhado na sua totalidade ou ter sido empenhado, mas sem que pagamentos tenham sido efetuados.

e os resultados constantes no Relatório de Execução e seu desempenho ao longo do período 2008 – 2010.

## 1. Quadro normativo sobre definição e gestão das ações no contexto do Programa Territórios da Cidadania

O PTC foi criado em 2008, com o propósito de superar a pobreza e as desigualdades sociais no meio rural, incluindo as de gênero, raça e etnia. Dentre os critérios para definir e priorizar os territórios a serem incluídos no programa considerou-se um conjunto de fatores, com destaque para: a condição de já participar da política territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); apresentar baixo IDH; maior concentração de beneficiários do PBF, de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica e; pelo menos, um território por estado da federação (Brasil (2007). O Quadro 1, a seguir, sintetiza alguns dados relativos aos 120 territórios que compõem o PTC<sup>81</sup>.

**Quadro 1 - Informações sobre o conjunto dos 120 territórios do Programa Territórios da Cidadania**

Quesitos	Quantidade
Municípios beneficiados	1.852
População total	42,4 milhões
População rural	13,1 milhões
Agricultores familiares	1,9 milhão
Assentados da reforma agrária	525,1 mil famílias
Pescadores	210,5 mil
Comunidades quilombolas	810 comunidades
Terras indígenas	317 terras

Fonte: Adaptado por Oliveira (2011) de SDT (2009).

**81** A elaboração deste tópico está baseada em Oliveira (2011), Oliveira, Cazella e Tecchio (2012) e Tecchio (2012). Esses estudos contaram com apoio de bolsa de iniciação científica do CNPq e de mestrado da CAPES, bem como recursos do projeto “Políticas públicas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade no meio rural: uma análise a partir da experiência da política de desenvolvimento territorial”, financiado no quadro do Edital CNPq/CAPES/CHS - 2010, coordenado pelo prof. Sérgio P. Leite (CPDA/UFRRJ).

Segundo o quadro normativo proposto pelo governo, o modelo de gestão do PTC envolve três esferas de poder: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais, estruturados a partir dos colegiados dos territórios rurais do MDA. O Comitê Gestor Nacional congrega os ministérios que participam do PTC e tem a função de definir os territórios atendidos por ações específicas, aprovar diretrizes, organizar as ações na esfera federal e avaliar o desempenho do programa. Ao todo são 22 ministérios e diversas instituições públicas implicadas.

Na esfera estadual, o Comitê de Articulação é composto por representantes de órgãos federais que atuam no estado, órgãos estaduais indicados pelo governo do estado e prefeituras dos municípios que participam dos territórios. Esse comitê tem a função de auxiliar na organização dos territórios, promover a articulação e a integração de políticas públicas e acompanhar a execução das ações do PTC. Já o Colegiado Territorial é composto de forma paritária por representantes governamentais e da sociedade civil. Na maioria dos casos onde havia Territórios Rurais de Identidade, se teve uma ampliação de delegados territoriais a partir da indicação de representantes ligados às áreas da saúde, educação e assistência social.

A política de desenvolvimento territorial coordenada pelo MDA até então não priorizava a participação dessas áreas no colegiado, uma vez que enfatizava o envolvimento de instituições com vínculos, sobretudo, com a agricultura familiar e com projetos de inclusão produtiva. Salvo territórios com especificidades marcantes, como é o caso de Raposa Serra do Sol e São Marcos (RSSSM) aqui estudado, mesmo as representações de populações tradicionais eram limitadas nos colegiados dos Territórios Rurais de Identidade. Com o PTC, essas populações foram, a princípio, instigadas a participar desses fóruns<sup>82</sup>.

Por definição, o colegiado é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território e de controle social do programa. Suas atribuições podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos: dar ampla divulgação sobre as ações do programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; exercer o controle social do programa (SDT, 2009).

---

**82** Uma apresentação detalhada das estruturas de governança dos programas territoriais nas suas instâncias de atuação local e regional, em particular nos seis casos tratados no estudo, pode ser encontrada no capítulo anterior deste volume (Delgado e Grisa, 2012). Para uma leitura mais ampla das inovações institucionais trazidas pela política territorial no Brasil, ver Delgado e Leite (2011).

O processo de planejamento das ações a serem desenvolvidas nos Territórios da Cidadania tem por referência a Matriz de Ações, que é apresentada todo ano pelo Governo Federal. Essa matriz serve, sobretudo, como instrumento de divulgação aos integrantes dos colegiados territoriais das ações previstas por distintos ministérios, com vistas a um maior controle social e monitoramento das políticas públicas.

De acordo com a SDT (2010), os colegiados territoriais executam quatro funções diante da Matriz de Ações: controle social; consultivo; deliberativo e articulador ou mobilizador de atores internos e externos. Os colegiados executam o papel de controle social, porque as ações previstas na matriz já foram definidas pelos ministérios ou órgãos públicos proponentes. Na matriz, além de especificar o papel do colegiado na ação, os ministérios e órgãos justificam porque estas foram escolhidas e como o colegiado pode agir para viabilizar a ação no futuro. O controle social pode, também, requerer um papel de articulação e de mobilização da parte do colegiado. Já o papel consultivo concerne à ação – cuja execução das metas não estiver definida – e o ministério ou órgão responsável submete ao debate público, visando colher sugestões dos atores territoriais. Nesse sentido, os ministérios informam sobre quais aspectos têm expectativas que o colegiado se manifeste.

As ações de caráter deliberativo no âmbito do colegiado correspondem, fundamentalmente, àquelas que já vinham sendo executadas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) do MDA e são especificadas na matriz com a rubrica orçamentária “Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais”<sup>83</sup>. Também estão previstas algumas ações cujas execuções o ministério pretende submeter a alguma decisão no território. Na concepção desse processo de gestão, havia a intenção de que a deliberação gerasse um compromisso ou uma obrigação em relação à execução da ação<sup>84</sup>.

O papel de articulador ou mobilizador dos atores internos e externos corresponde à ação cuja definição da execução não depende só do ministério ou órgão gestor, mas também de outras esferas administrativas, como municípios, estados, conselhos setoriais, entre outros. A partir da Matriz de Ações o colegiado disporia de informações iniciais para discutir sua atuação com vistas à realização de determinadas ações no território (SDT, 2010).

Segundo orientações da SDT (2009), a Matriz de Ações permite que os integrantes do colegiado territorial iniciem um debate acerca das ações e demandas prioritárias. É

**83** Para uma análise específica do processo de gestão dos projetos do PRONAT nos casos estudados ver os Capítulos 5 e 8 deste volume.

**84** No entanto, o estudo de Leite e Wesz Jr. (2011) demonstrou que o volume de recursos das ações territorializadas, objeto de deliberação do colegiado, não ultrapassou 1% do total de recursos previstos na matriz.

por iniciativa desse fórum que se almeja a formulação de uma agenda de articulação entre o colegiado territorial e as instâncias governamentais para o atendimento de necessidades específicas, a exemplo de contrapartidas a projetos da parte das administrações municipais.

A partir dessa agenda o passo seguinte é a elaboração do Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território. Por fim, o controle das ações do Plano de Execução resultaria no Relatório de Execução, com informações sobre os estágios da execução física, orçamentária e financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas para cada projeto apoiado pelo PTC. Com o propósito de compreender melhor o mecanismo de funcionamento desse programa analisamos na sequência sua evolução e principais ações previstas nos seis casos estudados.

## **2. Análise dos relatórios de execução sobre as ações realizadas nos territórios estudados**

No conjunto dos territórios analisados foi possível perceber um profundo descompasso entre a formulação normativa da política apresentada acima e a sua execução, tendo por base a pretensa coordenação dos colegiados territoriais. De maneira geral, pode-se afirmar que a mudança da condição de Território Rural de Identidade para Territórios da Cidadania não alterou a forma de gestão e alocação dos recursos por parte dos delegados territoriais, especialmente quando confrontadas com o conjunto das ações previstas a partir da introdução da matriz. Convém destacar que a partir de 2008, quando houve a criação do PTC, os colegiados dos Territórios Rurais de Identidades constituídos pela política de desenvolvimento territorial do MDA, que foram incluídos no novo programa, tiveram que reestruturar sua composição por meio da inclusão de atores sociais (públicos e da sociedade civil) ligados aos setores da saúde, educação e assistência social.

O que se observa é que a maioria desses novos integrantes não tem o mesmo acúmulo de discussão sobre a política de desenvolvimento territorial em comparação aos antigos delegados. Esses, por sua vez, apresentam um forte vínculo com organizações que atuam junto ao setor agropecuário, sobretudo, no que se refere à elaboração de projetos de caráter produtivo para segmentos sociais da agricultura familiar e, em particular, para os agricultores assentados pela reforma agrária. Como afirmam Delgado e Grisa (2012) no capítulo precedente, tal experiência de gestão está associada à política anterior que deu origem ao PRONAT: a modalidade do PRONAF denominada Infraestrutura e Serviços Municipais (Mattei e Cazella, 2009; Leite e Delgado, 2011). Invariavelmente, o sistema de governança do PRONAT conta com a participação de representantes dos serviços públicos de extensão rural, de movimentos sociais e sindicais

e de organizações não governamentais, que prestam assessoria técnica a agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Dessa forma, à exceção do PRONAT, o papel de controle social dos colegiados territoriais sobre as demais ações previstas na Matriz mostra-se incipiente. Alguns delegados entrevistados fizeram menção ao fato de os gestores públicos utilizarem o pertencimento de um município a um território como forma de barganhar a aprovação de projetos junto aos ministérios. No entanto, também mencionaram que esses projetos não são objetos de discussão entre os integrantes dos colegiados territoriais. De maneira geral, a pesquisa de campo revelou que os colegiados apresentam fragilidades no que se refere à capacidade técnica e política para integrar nas suas agendas a governança das distintas intervenções previstas na Matriz de Ações.

Como se trata de um programa que ainda não completou cinco anos de existência, essas dificuldades decorrem, muitas vezes, da pouca familiaridade dos delegados territoriais com esses novos mecanismos de gestão de políticas públicas e da forte tradição da maioria dos ministérios e demais órgãos públicos em implementarem suas políticas de forma centralizada e descendente, quase sempre interagindo somente com os poderes públicos municipais e estaduais, sem mecanismos formais de diálogo com organizações da sociedade civil. Os colegiados territoriais representam uma inovação no processo de gestão de políticas públicas não só para aqueles que exercem a função de delegado territorial, mas principalmente para os entes públicos federais, estaduais e municipais responsáveis, até então, pela execução dessas políticas (Delgado e Leite, 2011).

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

Um exemplo de programa cujos recursos são territorializados é o PRONAF, que dispõe de um orçamento geral definido no “plano safra” e possui na Matriz de Ações a discriminação do montante previsto por território. Já o Programa Brasil Alfabetizado

não tem seus recursos territorializados e o papel do colegiado especificado na Matriz de Ações consiste na “mobilização para adesão ao programa e informativo para o controle social” (Matriz de Ações, 2010).

Em 2010, a Matriz de Ações para os 120 territórios previu 180 operações ligadas a 19 ministérios ou órgãos públicos federais. O MDA é o ministério recordista, com 36 proposições; seguido pelo Ministério da Saúde, com dezenove; o Ministério da Pesca e Aquicultura, com dezesseis; e o Ministério da Integração Nacional, com quinze ações. O Ministério de Minas e Energia registrou somente o Programa Luz para Todos. A provisão financeira total prevista na Matriz de Ações de 2010 foi de R\$ 26.806.901.567,00, dos quais R\$ 24.738.382.492,73 (92%) constavam como territorializados e R\$ 2.068.519.074,00 (8%) como não territorializados. Como destaca Tecchio (2012, p.105), “apesar de os recursos não territorializados representarem apenas 8% do valor total previsto na matriz de ações, esse montante equivale ao valor médio anual de R\$ 371.702,00 por município brasileiro”. O montante médio de recursos não territorializados na Matriz de Ações é, assim, muito superior à média anual de recursos aportados por meio da ação “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF)”<sup>85</sup> para a maioria dos territórios.

Em nenhum dos seis casos estudados foram constatadas inovações no sentido de estruturar unidades de planejamento no interior dos colegiados territoriais, visando elaborar ou qualificar os planos territoriais com o propósito de propiciar maior capacidade de captação desse tipo de recursos. O que se verificou foi o início de um processo de reconhecimento da importância da Matriz de Ações no sentido de identificar ações de interesse para os territórios, bem como acompanhar os seus processos de implementação. O elevado número de ações previstas complexifica o papel dos colegiados, a maioria deles habituados a gerir exclusivamente o PROINF. Por mais que essas ações correspondam a intervenções rotineiras dos diferentes ministérios, o PTC tem propiciado maior concentração de recursos para os municípios que integram os TC seja aumentando o orçamento de ações rotineiras seja prevendo novas ações (Leite e Wesz Jr., 2011).

Ao longo dos anos de 2008, 2009 e 2010, os valores previstos para serem aplicados nos territórios não foram integralmente alocados. Tomando em conta as informações disponíveis nos Relatórios de Ações dos seis territórios aqui estudados, pode-se constatar que menos da metade dos valores previstos na Matriz de Ações foram efetivamente pagos, como indica a Tabela 1. A variação entre a soma dos valores previstos para as ações, os valores que foram empenhados e os valores que aparecem como efetivamen-

**85** Como especificam Delgado e Grisa (2012) no capítulo precedente, o PRONAT é também conhecido como Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI) e seus recursos financeiros são originários do PROINF.

te pagos até dezembro de cada ano nos mostram que na metade dos seis territórios o valor empenhado foi sempre superior ao valor indicado como pago (Irecê, Raposa Serra do Sol e Sudeste Paraense). Nos outros três territórios, o valor que consta como pago é superior ao valor empenhado (Meio Oeste Contestado, Serra Geral e Sertão Ocidental). Esse descompasso entre os valores previstos, empenhados e pagos pode ser melhor observado no Anexo 1<sup>86</sup>.

É curioso o fato de recursos não empenhados terem sido pagos, o que aparece, exclusivamente, em ações executadas nos territórios estudados no ano de 2008. Não encontramos nenhuma explicação sobre esta questão nos Relatórios de Execução, mas é possível que tal situação fosse decorrente do ajuste dos territórios ao programa que estava sendo instalado naquele ano.

**Tabela 1 - Soma dos valores em R\$ para os anos de 2008, 2009 e 2010 dos recursos alocados nos territórios estudados**

Território	Soma dos valores em R\$ - 2008, 2009 e 2010		
	Previsto	Empenhado	Pago
Irecê-BA	427.570.236,75	333.265.187,38	311.612.180,37
Meio Oeste Contestado-SC	523.241.462,77	367.584.560,22	451.142.401,57
Raposa Serra do Sol-RR	77.555.216,89	47.599.039,21	39.103.991,81
Serra Geral-MG	775.734.294,79	411.102.421,91	541.243.255,60
Sertão Ocidental-SE	705.786.286,23	656.546.432,43	724.693.314,16
Sud.Paraense-PA	778.139.943,24	537.371.216,82	435.455.949,37
<b>Total geral</b>	<b>3.288.027.440,67</b>	<b>2.353.468.857,96</b>	<b>2.503.251.092,88</b>

**Fonte:** Relatório de Execução do PTC de 2010.

O Anexo 2 apresenta o número de ações e o valor de recursos pagos nos seis territórios estudados para o período de 2008 a 2010. Os territórios Irecê e Raposa Serra do Sol e São Marcos foram constituídos em 2009 e, portanto, não constam na Matriz de Ações de 2008. A análise dos dados dessa tabela revela que o número de ações variou de um mínimo de 38 no território indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, em 2010, para um máximo de 94 ações no território Serra Geral de Minas, em 2008. O Território Sertão Ocidental no Sergipe foi o recordista em 2010 no que se refere ao montante de recursos pagos, com pouco mais de R\$ 280 milhões de reais. O maior volume de recursos pagos nos três anos aqui analisados também foi neste mesmo território.

**86** É importante explicar que os valores empenhados e pagos que aparecem nas tabelas a seguir foram estimados a partir das porcentagens indicadas nos relatórios sobre total empenhado e pago, tendo em vista o valor previsto (em reais).

**Tabela 2 - Montante total de recursos pagos no Relatório de Execução do PTC de 2010 e valor *per capita* por território**

Território	População - 2010	Recursos pagos em 2010 (R\$)	Valor <i>per capita</i> (R\$)
Serra de Minas – MG	285.625	209.932.981,74	735,00
Raposa Serra do Sol – RR	27.748	19.027.969,14	685,74
Meio Oeste Contestado – SC	272.042	168.298.480,20	618,65
Sertão Ocidental – SE	455.467	280.722.414,13	616,34
Irecê – BA	402.828	159.875.612,11	396,88
Sudeste Paraense – PA	634.891	136.489.952,52	214,98
<b>Total</b>	<b>2.078.601</b>	<b>974.347.409,84</b>	<b>468,75</b>

**Fonte:** Relatório de Execução do PTC de 2010.

Com o propósito de comparar os recursos financeiros pagos nos diferentes territórios adotou-se como parâmetro de análise o valor *per capita*, dada a profunda diferença populacional existente. O número de habitantes varia de 27.748, no território indígena, a 634.891, no Território Sudeste Paraense. O tamanho populacional influencia no valor de recursos alocados, pois muitas políticas têm caráter universal (saúde, educação e assistência social) e os montantes de recursos de determinadas políticas têm correlação com o número de habitantes.

Assim, a Tabela 2 revela que o Território Indígena Raposa Serra do Sol apesar de apresentar o menor valor absoluto de recursos empenhados, em 2010 (R\$ 19.027.969,14), é um dos que possui o maior valor *per capita* (R\$ 685,74), logo atrás do território Serra Geral (R\$ 735,00), primeiro neste quesito. O valor *per capita* médio do conjunto dos seis territórios é de R\$ 468,26. Há de se considerar nessa análise as profundas diferenças de infraestrutura instaladas nesses territórios, que podem justificar essa distribuição desigual em razão dos custos operacionais das políticas. No Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, por exemplo, muitas comunidades só podem ser acessadas por transporte aéreo, o que aumenta de forma significativa os custos operacionais de determinadas políticas.

**Tabela 3 - As principais ações, segundo o volume de recursos financeiros pagos em cada território em 2010, em R\$ corrente**

Ações/Territórios	Irecê	Sertão Ocidental	Serra Geral	Sudeste Paraense	R. Serra do Sol	M. O. Contestado
Bolsa Família	75.436.462	71.753.128	41.383.749	44.022.195	6.756.794	10.505.036
BPC Deficiência	34.910.085	44.823.554	26.492.753	23.785.351	474.075	12.757.119
BPC Idoso	6.438.118	17.328.047	9.964.268	25.566.852	554.665	6.668.168
Ampliação da Cobertura de Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde às Populações dos Territórios da Cidadania	6.922.343	7.723.074	5.454.106	2.822.638	2.358.918	4.462.871
Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	8.208.754	9.067.438	8.706.720	6.564.612	4.048.653	6.093.528
Saneamento em áreas Indígenas	-	-	-	-	1.316.100	-
FNHIS - Habitação de Interesse Social	436.847	206.288	529.520	-	900.017	1.230.192
Cresce Nordeste	3.335.583	54.574.000	36.075.524	-	-	-
Nordeste Territorial	1.891.302	15.338.663	28.173.001	-	-	-
Assistência técnica a agricultores assentados	614.800	174.452	313.027	-	-	-
Crédito PRONAF	4.857.660	39.220.830	23.665.662	16.163.088	74.917	113.811.436
<b>Total</b>	<b>143.051.956</b>	<b>260.209.478</b>	<b>180.758.335</b>	<b>118.924.740</b>	<b>16.484.142</b>	<b>155.528.352</b>
<b>Valor Per capita (R\$)</b>	<b>355,12</b>	<b>571,30</b>	<b>632,85</b>	<b>187,32</b>	<b>594,07</b>	<b>571,71</b>

**Fonte:** Relatório de Execução do PTC de 2010.

A Tabela 3 apresenta as principais ações em cada um dos territórios para o ano de 2010, tomando como critério o montante de recursos empenhados do Relatório de Execução. De maneira geral, percebe-se que as ações de caráter assistencial se sobressaem em comparação às políticas voltadas para o apoio às atividades produtivas. O PBF é a principal ação na maioria dos territórios estudados, à exceção do Território Meio Oeste Contestado onde o programa com maiores investimentos no território foi o PRONAF e do território Serra Geral, onde o programa Cresce Nordeste também figura como um dos principais.

Esse último programa consiste numa política do Banco do Nordeste que visa financiar, com recursos do Fundo Constitucional do Nordeste a juros subsidiados, projetos econômicos nos três setores da economia. O PRONAF se sobressai no Território Meio Oeste Contestado, por se tratar de um território localizado numa região com elevado dinamismo econômico impresso por grandes e médias agroindústrias, que mantêm contratos de parceria com agricultores familiares. Esse território participa do PTC por concentrar no seu interior um número significativo de agricultores assentados pela reforma agrária e de famílias indígenas, além de validar a orientação mais geral de cada estado ter, pelo menos, um território incluído no programa<sup>87</sup>.

**Tabela 4 - Principais ações voltadas à produção agropecuária, segundo o volume de recursos financeiros pagos em cada território em 2010, em R\$ corrente**

Ações/Territórios	Irecê	Sertão Ocidental	Serra Geral	Sudeste Paraense	R. Serra do Sol	Meio O. Contestado	Total
Crédito PRONAF	4.857.660,38	39.220.830,13	23.665.662,89	16.163.088,89	74.917,08	113.811.436,65	197.793.596,01
PAA	1.498.931,33	2.186.982,66	4.106.168,12	-	-	1.982.095,28	9.774.177,38
ATER	614.800,00	174.452,00	313.027,62	-	-	-	1.102.279,62
Infraestrutura e serviços nos territórios rurais	-	-	-	157.136,00	-	-	157.136,00
Garantia safra	704.547,10	14.962,36	512.169,77	-	-	-	1.231.679,22
Crédito de instalação a famílias assentadas	-	1.870.075,10	-	204.349,49	-	-	2.074.424,59
Obtenção de terras para assentamentos	-	1.768.344,04	-	-	-	-	1.768.344,04
Regularização fundiária e Terra Legal	-	-	-	276.911,74	-	-	276.911,74
<b>Total</b>	<b>7.675.938,81</b>	<b>45.235.646,28</b>	<b>28.597.028,41</b>	<b>16.801.486,12</b>	<b>74.917,08</b>	<b>115.793.531,92</b>	<b>214.178.548,61</b>
População (habitantes)	402.828	455.467	285.625	634.891	27.748	272.042	2.078.601,00
Valor <i>per capita</i> (R\$)	19,06	99,32	100,12	26,46	2,70	425,65	103,04

**Fonte:** Relatório de Execução do PTC de 2010.

**87** Para informações das principais características socioeconômicas dos seis territórios, consultar o Capítulo 7 deste volume e o Volume 2 desta coletânea.

Na área da produção, o PRONAF só não figura entre as cinco principais ações no Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos em razão das especificidades da produção agropecuária praticada pelos povos indígenas. Além desse programa, constata-se duas ações ligadas ao Banco do Nordeste (Cresce Nordeste e Nordeste Territorial<sup>88</sup>) nos territórios Irecê, Sertão Ocidental e Serra Geral. Como os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos indígenas figuram entre o público prioritário do PTC, é pertinente analisar as principais iniciativas, cujo enfoque seja a produção agropecuária. Além do PRONAF, as demais ações com maior volume de recursos empenhados em 2010 nos territórios são o Programa Aquisição de Alimentos, o financiamento de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)<sup>89</sup> e o Programa de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (cf. Tabela 4).

Entre os territórios estudados, o caso onde figura o menor número de recursos aplicados para ações na esfera produtiva é o Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos. Nesse território, o montante de recurso pago para o PRONAF foi apenas 8,6% do total de R\$ 871 mil previstos. Já em relação ao Programa Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais, apenas o Território Sudeste Paraense indica o pagamento de R\$ 157 mil até o final de 2010.

Pode-se perceber, conforme as ações voltadas à esfera produtiva na Tabela 4, que os valores indicados como pagos até o final de 2010 apresentam um valor *per capita* por território muito inferior aos valores *per capita* que consideram as ações voltadas à assistência social. O caso do Território Raposa Serra do Sol e São Marcos é onde este índice apresenta-se mais baixo e no Meio Oeste Contestado é onde este valor se apresenta mais elevado.

Entre as ações voltadas às atividades produtivas, abaixo do PRONAF, aquela que mais se destacou em termos de recursos aplicados foi o PAA. Este programa conta com a participação de dois ministérios para o seu financiamento, MDA e MDS (além da CONAB/MAPA para sua execução), de forma que na Matriz de Ações e no Relatório de Execução as participações aparecem discriminadas. Em 2010, o MDA não efetuou pagamento para o programa em nenhum dos territórios estudados. Já o MDS destinou recursos acima do previsto para a maioria dos territórios. A modalidade “PAA Leite”, a cargo do MDS, foi operada em dois territórios (Irecê e Serra Geral). O território Serra Geral registrou o maior volume de recursos empenhados pelo PAA (R\$ 4.106.168,12), quase três vezes mais que o verificado no território Irecê (R\$ 1.498.931,33), o quarto em termos de volume de recursos pagos para esse programa.

**88** Trata-se de um programa do Banco do Nordeste que tem o objetivo de apoiar a constituição ou fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais, principalmente, por meio da oferta de linhas de financiamentos.

**89** Neste item foram consideradas de forma conjunta as ações de ATER previstas na Matriz de Ações para agricultores familiares, mulheres rurais e agricultores assentados.

No cômputo geral, o PRONAF é o programa de apoio à produção agropecuária com maior volume de recursos empenhados nos seis territórios em 2010. Os territórios Meio Oeste Contestado e Sertão Ocidental são os que registram os melhores desempenhos com, respectivamente, R\$ 113.811.436,65 e R\$ 39.221.000,00. Dentre os territórios que se caracterizam pela presença de agricultores familiares e assentados, o Sudeste Paraense e Irecê foram os que tiveram menores percentuais de recursos pagos em relação ao orçamento previsto na Matriz de Ação: o primeiro 47% e o segundo 77% dos montantes previstos. Embora não se possam afirmar com segurança as razões dessas menores provisões de recursos é possível que haja uma correlação com problemas de inadimplências dos tomadores de créditos em relação aos financiamentos do PRONAF em anos anteriores, bem como dificuldades operacionais ligadas ao sistema financeiro (Tecchio e Cazella, 2012; Assis *et al.*, 2012).

**Tabela 5 - Recursos pagos por ministério em cada território estudado – 2008, 2009 e 2010, em R\$ corrente**

Ministério	Irecê-BA	Meio Oeste Contestado-SC	Raposa Serra do Sol-RR	Serra Geral-MG	Sertão Ocidental-SE	Sudeste Paraense-PA	Total geral
MDS	223.905.055	91.185.236	15.172.0580	226.620.113	307.928.189	238.674.350	1.103.485.004
MDA	15.567.427	293.709.788	1.004.000	85.945.486	138.434.147	82.711.594	617.372.444
MF	14.218.807	-	-	107.503.432	180.887.344	-	302.609.584
MS	38.920.500	40.263.558	19.290.508	54.391.748	52.652.259	47.465.061	252.983.636
MME	2.488.386	5.485.338	-	8.238.219	27.425.701	39.445.275	83.082.921
MEC e BNDES	14.940.346	6.190.214	1.193.208	4.631.703	13.014.077	20.046.521	60.016.071
Int. Nacional	547.740	-	-	51.066.591	-	-	51.614.331
Cidades	569.147	2.567.788	1.791.197	533.336	2.829.547	6.097.161	14.388.179
MAPA	-	7.562.438	-	76.302	352.224	76.444	8.067.410
Comunicações	403.969	632.274	162.991	506.835	366.187	334.020	2.406.279
MJ	-	1.244.071	481.935	429.517	-	4.999	2.160.523
TEM	-	103.950	-	852.600	605.374	437.197	1.999.121
SEAP	-	1.828.290	-	-	-	-	1.828.290
MMA	50.800	309.450	8.092	162.369	48.260	103.323	682.294
Cultura	-	60.000	-	285.000	150.000	60.000	555.000
<b>Total</b>	<b>311.612.180</b>	<b>451.142.401</b>	<b>39.103.991</b>	<b>541.243.255</b>	<b>724.693.314</b>	<b>435.455.949</b>	<b>2.503.251.092</b>
<i>Per capita (R\$)</i>	773,56	1.658,36	1.409,25	1.894,94	1.591,10	685,88	1.204,30

Fonte: Relatório de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

**Tabela 6 - Ações desenvolvidas pelo MDS nos seis territórios estudados, conforme os pagamentos efetuados nos anos de 2008, 2009 e 2010**

MDS	Valores Pagos (R\$)	%
Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família	557.934.455	51%
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	320.742.432	29%
Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	155.688.312	14%
PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar e PAA Leite	26.095.169	2%
Programa de Atenção Integral à Família	13.145.052	1%
Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada	9.638.630	1%
Serviço Socioeducativo do PETI	8.371.329	1%
Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água) e Cisternas	5.345.408	-
Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS	3.707.054	-
Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	2.817.162	-
<b>Total</b>	<b>1.103.485.005</b>	

**Fonte:** baseada nos Relatórios de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

Os dados dos Relatórios de Execução indicam que houve significativa diferença entre os valores pagos pelos diferentes ministérios que integram a Matriz, como pode ser constatado na Tabela 5.

Observe-se que, segundo a coluna que totaliza os valores dos seis territórios na mesma tabela, o maior montante de recursos efetivamente aplicados nos territórios estudados foi efetuado pelo MDS, cerca de 44% do percentual total aplicado nos anos de 2008, 2009 e 2010. Em segundo, estão as aplicações do MDA, seguido pelo Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério da Saúde (MS). Quando considerados os três anos em cada um dos territórios essa ordem nem sempre se repete, como é o caso do Meio Oeste Contestado onde o MDA responde pela maioria absoluta dos recursos, particularmente em função das aplicações do PRONAF, como já salientamos.

Dos recursos aplicados pelo MDS nos anos de 2008, 2009 e 2010 (cf. Tabela 6), pode-se constatar que cerca de 94% (R\$ 1.034.365.199,32) esteve direcionado a pro-

gramas de transferência de renda, entre eles os programas Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência. O Programa de Aquisição de Alimentos e o PAA Leite figuram com cerca de 2% das aplicações deste ministério (R\$ 26.095.169).

A Tabela 7 discrimina as ações desenvolvidas pelo MDA, conforme os valores pagos ao longo do triênio aqui considerado para os territórios estudados. Percebe-se aí que o maior valor empregado é destinado aos mais variados programas de crédito, na ordem de R\$ 550 milhões, representando cerca de 89% dos investimentos deste ministério. Em segundo lugar está a rubrica “Obtenção de Terras para Assentamentos”, com R\$ 45 milhões (7%), e em terceiro a “Assistência Técnica para Acampados, Assentados e Agricultores Familiares”, respondendo por quase R\$ 9 milhões (1%).

Na Tabela 5, sobre os pagamentos efetuados pelos diversos ministérios, também pode-se observar que houve variação nestes pagamentos conforme os seis territórios estudados. De modo geral, o MDS foi o ministério que mais aplicou recursos nos territórios, sendo o maior valor em cinco dos seis territórios, com exceção do Meio Oeste do Contestado, onde os valores pagos pelo MDA foram superiores, como antecipamos.

O MF comparece com investimentos significativos e localizados nos territórios Serra Geral, Sertão Ocidental e, em participação bem menos expressiva, em Irecê. Os programas executados pelo MF nestes locais são: Cresce Nordeste, Nordeste Territorial e BNB Cultura. O Ministério da Integração Nacional também apresenta investimentos localizados, precisamente nos territórios Serra Geral e Irecê, em ações voltadas à revitalização dos rios São Francisco e Parnaíba, promoção de assistência técnica e extensão rural, aquicultura, piscicultura, arranjos produtivos locais e primeiro emprego. Já o MS figura, de modo geral, como o terceiro ministério que mais investe entre os seis territórios estudados.

Os dados mostram que o Meio Oeste do Contestado, comparado aos demais, é o território que recebeu os seis maiores investimentos entre seis dos quatorze ministérios e uma secretaria especial que realizam ações nos territórios analisados. Inclusive, esse território é o único que apresenta recursos advindos da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, na ordem de quase R\$ 2 milhões. O Sudeste Paraense liderou os pagamentos dos ministérios de Minas e Energia (Programa Luz para Todos), da Educação (Programa Expansão das Escolas Técnicas, Escola Ativa, Proinfância, Dinheiro Direto na Escola, Brasil Alfabetizado, ProInfo Rural e Urbano, Salas de Recursos Multifuncionais e Caminho da Escola) e das Cidades (Planos Habitacionais de Interesse Social e Programa Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado).

**Tabela 7 - Ações desenvolvidas pelo MDA nos seis territórios estudados, conforme os pagamentos efetuados nos anos de 2008, 2009 e 2010**

Ações	Valores Pagos (em R\$)
Crédito (PRONAF instalação para famílias assentadas e fundiário)	550.190.499
Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais	45.039.432
Assistência Técnica (acampados, assentados e agricultores familiares)	8.954.833
Infraestrutura e Serviços (Assentamentos e territórios)	2.469.723
Ações de Apoio (Empreendimentos cooperativos, gestão e fortalecimento territorial)	2.166.961
Garantia Safra	1.933.717
PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	1.475.909
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	1.344.059
Terra Sol	1.027.079
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica e Complementar	708.000
Biodiesel	578.316
Terra Legal - Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos na Amazônia Legal	409.848
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	276.147
Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	247.030
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	223.825
Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	129.171
Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	67.790
Programa Arca das Letras	65.948
Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária	61.432
Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	2.714
<b>Total</b>	<b>617.372.444</b>

**Fonte:** baseada nos Relatórios de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

A análise sobre os valores efetivamente pagos, considerando a população existente em cada um dos seis territórios indica que, embora o Território Sertão Ocidental apresente o maior montante de recursos aplicados, cerca de R\$ 725 milhões, o valor

*per capita* encontrado nessa região é igual a R\$ 1.591,10, ficando em terceiro lugar comparado aos demais territórios, sendo que o “ranking” é liderado pelo Território da Serra Geral, com R\$ 1.894,94 por habitante. Os menores investimentos, em termos *per capita* são observados nos territórios Sudeste Paraense (R\$ 685,88) e Irecê (R\$ 773,56). O Território Raposa Serra do Sol e São Marcos que apresenta o menor valor em termos dos recursos efetivamente pagos, cerca de R\$ 39 milhões, apresenta um valor *per capita* de R\$ 1.409,25, sendo o quarto colocado entre os seis territórios estudados.

### **3. Políticas públicas no território: reforma agrária, produção agropecuária e assistência social**

Para refletir sobre a efetiva capacidade da plataforma territorial se apresentar como base para a implementação de políticas públicas específicas, a princípio articuladas na Matriz de Ações do PTC, pareceu-nos que seria importante realizar um “mergulho” específico em alguns programas, destacando seu *grau de cobertura* nos territórios visitados e sua maior ou menor interface com a institucionalidade territorial, como já argumentado no Capítulo 8 deste volume. Para tanto, elegemos uma política redistributiva, outra de caráter fortemente distributivo via incremento de ações produtiva no setor agropecuário e, finalmente, um programa com grande apelo socioassistencial e diretamente vinculado com os objetivos de combate à pobreza<sup>90</sup>. O resultado desse “exercício” está apresentado nas próximas seções.

#### **3.1 Reforma agrária**

Conforme os dados encontrados, o tema da reforma agrária apresenta uma maior relevância no Território Sudeste Paraense (cf. Assis et al., 2012), embora a maioria dos casos estudados tenha agricultores assentados, conforme demonstra a Tabela 8. Tanto o Território Sudeste Paraense quanto o estado do Pará se distinguem dos demais casos analisados pela importância do número de famílias assentadas, respectivamente, 26.798 e 212.464 famílias. O segundo território em ordem de importância em termos do número de famílias assentadas é o Meio Oeste Contestado, com 2.160 famílias; seguido por Serra Geral, com 1.863 famílias; Irecê, com 1.576 famílias; e Sertão Ocidental, com 1.344. A exceção ficou por conta do território Raposa Serra do Sol e São Marcos, conhecido por apresentar uma população basicamente indígena, cuja população rural é na sua

<sup>90</sup> Dado o escopo e os limites do nosso trabalho, foi necessário fazer alguma escolha entre as políticas mencionadas na Matriz de Ações, embora o ideal teria sido examinar o conjunto delas. Nossa escolha baseou-se fundamentalmente na eleição de programas que respondessem: i) aos diferentes tipos de política pública (distributiva, redistributiva, social etc.), como nos lembram Flexor e Leite (2007); ii) às políticas cuja ação resultaria em situações de menor vulnerabilidade e desigualdade social, como já antecipado por Mattei (2012) e Mattei e Tecchio (2012) nos terceiro e sétimo capítulos deste volume; iii) aos programas destacados pelos diferentes informantes nas entrevistas realizadas no trabalho de campo, cuja apresentação encontra-se disponível nos seis capítulos que integram o segundo volume da coletânea (cf. Tecchio e Cazella, 2012; Lasa e Delgado, 2012; Lopes et al., 2012; Barbosa et al., 2012; Rosar et al., 2012 e Assis et al., 2012).

totalidade constituída por famílias dessa etnia, não havendo famílias de agricultores assentados pela reforma agrária.

No Território Sudeste Paraense, segundo dados do Plano de Execução de 2010, duas ações tiveram recursos pagos especificamente para ações relacionadas à questão fundiária em 2010: i) crédito instalação para famílias assentadas (R\$ 204.349,49); ii) regularização fundiária e terra legal (R\$ 276.911,74) (cf. Anexo 3).

**Tabela 8 - Número de assentamentos e de famílias beneficiadas, segundo territórios e respectivos estados - 2010**

Território / Estado	Território		Estado	
	Assentamentos (Nº)	Famílias (Nº)	Assentamentos (Nº)	Famílias (Nº)
Irecê/BA	18	1.576	638	41.669
Serra Geral/MG	35	1.863	318	15.551
Sertão Ocidental/SE	36	1.344	211	9.544
Sudeste Paraense/PA	219	26.798	1.210	212.464
M. O. Contestado/ SC	51	2.160	156	5.267
Raposa Serra do Sol/RR	-	-	66	15.652
Brasil	-	-	8.790	921.225

Fonte: MDA/INCRA (2011).

A regularização fundiária tem sido um mecanismo de intervenção do Governo Federal com forte incidência, sobretudo, na região amazônica. Sem entrar na polêmica de se tratar ou não de uma política de reforma agrária, o fato é que esse tipo de intervenção beneficiou 20% das famílias assentadas e obteve 57% das áreas de assentamentos criados entre 1985 e 2009 "Santos (2010)". As ações de desapropriação de terras consideradas pelos movimentos sociais de luta pela terra como as mais condizentes com os propósitos políticos da reforma agrária foram responsáveis por 63% das famílias beneficiadas e 31% das áreas de assentamentos neste mesmo período (SANTOS, 2010). Dentre os seis casos estudados, dois territórios apresentam percentuais significativos de famílias beneficiadas por ações de regularização fundiária em comparação com as demais formas de obtenção de terras pela política de reforma agrária executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA): "Serra Geral com 995 famílias e Sudeste Paraense com 7.131 famílias".

Outro território que chama a atenção pelo número de ações previstas na Matriz de Ações correlacionadas ao tema fundiário é o Sertão Ocidental. Das nove ações discri-

minadas no relatório de execução de 2010, apenas três, no entanto, tiveram recursos empenhados. No ano anterior, um número semelhante de ações constou no respectivo relatório, sendo que a maioria delas contou com recursos efetivamente alocados, merecendo destaque as ações “obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais” com R\$ 7.872,00 e “Programa Nacional de Crédito Fundiário” (PNCF)<sup>91</sup> com R\$ 5.156,00. Nesse território, o número total de agricultores assentados pela reforma agrária praticamente se equivale ao número de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra e PNCF (cf. Anexos 3 e 4). As ações do INCRA atenderam 1.344 famílias e aquelas dos programas de crédito fundiário 1.394 famílias.

Os programas de crédito fundiário também apresentam resultados significativos nos territórios Irecê (940 famílias), Meio Oeste Contestado (815 famílias) e Serra Geral (1.863 famílias), mas com valores abaixo daqueles constatados pelas ações de reforma agrária. Nos territórios Sudeste Paraense e Raposa Serra do Sol e São Marcos, e nos respectivos estados, não houve nenhuma ação de crédito fundiário. É necessário considerar nessa análise referente às ações de caráter fundiário que parcelas de recursos dos programas PRONAF, PAA e PROINF, também, beneficiam agricultores assentados, mas o Relatório de Execução e a Matriz de Ações não fornecem esse tipo de detalhamento.

O que se percebe nessa rápida incursão sobre as políticas de acesso à terra nos territórios é que o tema da reforma agrária, embora presente na maioria dos casos, encontra-se praticamente ausente da agenda de discussão dos delegados territoriais. No geral, as preocupações e reivindicações se voltam para os assentamentos de agricultores já constituídos, com pouca ou nenhuma demanda e controle social em relação ao aprofundamento dos mecanismos de intervenção sobre a estrutura fundiária. Os temas da regularização e do crédito fundiário são praticamente desconhecidos pelos delegados entrevistados. No entanto, o enfrentamento da situação da pobreza de muitas famílias desses territórios passa pela resolução do acesso precário à terra, como lembrou Mattei e Tecchio (2012) no sétimo capítulo deste volume.

### **3.2 Produção agropecuária: Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e PAA Leite**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) integra um conjunto de políticas de segurança alimentar e combate à fome implementado pelo Governo Federal desde 2003. Esta política busca integrar o apoio produtivo à agricultura familiar e a assistência alimentar às populações em situação de insegurança alimentar. Alguns estudos têm mostrado o potencial estruturante desta política pública nacional (GRISA, 2012; SCHMITT et al., no prelo), que também foi muito citada pelos entrevistados para esta pesquisa. Estes se referiram ao PAA como uma política que contribui em grande medida com

**91** O PNCF iniciou em 2003 e representa uma adaptação de dois programas anteriores (Cédula da Terra e Banco da Terra). A principal característica desses programas consiste no fornecimento de crédito subsidiado para que os beneficiários adquiram terras no mercado.

a geração de renda entre as famílias nos territórios, além de dinamizar as economias locais. Por isso, neste item, observamos os investimentos voltados ao PAA realizados nos seis territórios estudados a partir de informações encontradas nos Relatórios de Execução dos Territórios e em dados fornecidos pela CONAB.

Conforme os dados dos Relatórios de Execução, entre os anos de 2008 a 2010, os recursos pagos no PAA foram se reduzindo gradativamente nos seis territórios pesquisados, como mostra a Tabela 9.

**Tabela 9 - Valores pagos ao PAA nos seis territórios estudados, segundo ministérios específicos para os anos de 2008, 2009 e 2010 – em R\$ corrente**

PAA – Ministério	2008 (R\$)	2009 (R\$)	2010 (R\$)	Total geral (R\$)
MAPA/CONAB	-	6.702.916	776.850	7.479.767
MDA	1.143.842	105.012	227.056	1.475.910
MDS	11.609.548	4.938.499	9.547.122	26.095.169
Total geral	12.753.390	11.746.428	10.551.028	35.050.845

Fonte: Relatório de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

Neste período, o ministério que mais aplicou recursos no PAA nos territórios estudados foi o MDS, com 75% (cerca de R\$ 26 milhões); seguido pelo MAPA, com 21% (cerca de R\$ 7,4 milhões); e o MDA, com 4%, cerca de R\$ 1,4 milhão.<sup>92</sup>

**Tabela 10 - Valores pagos ao PAA, segundo ministérios executores nos seis territórios estudados para os anos de 2008, 2009 e 2010 – em R\$ corrente**

Ministério	Irecê-BA	Meio Oeste Contestado - SC	Serra Geral-MG	Sertão Ocidental-SE	Sudeste Paraense-PA	Total geral
MAPA/CONAB	-	7.479.767	-	-	-	7.479.767
MDA	-	689.144	402.146	282.306	102.314	1.475.910
MDS	3.689.369	4.582.926	12.453.429	5.337.948	31.497	26.095.169
PAA	2.852.335	4.582.926	7.496.395	5.337.948	31.497	-
PAA-Leite	837.034	-	4.957.034	-	-	-
Total geral	3.689.369	12.751.837	12.855.574	5.620.254	133.811	35.050.845

Fonte: Relatório de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

<sup>92</sup> É importante ressaltar que o MAPA, nomeadamente a CONAB, não disponibiliza recursos para o PAA, sendo de sua responsabilidade a execução dos recursos repassados pelo MDA e MDS. No entanto, para esta análise, reproduzimos as informações disponibilizadas nos relatórios de execução do PTC, as quais apresentam valores pagos conforme demonstrado na Tabela 9 e nas duas seguintes.

A grande maioria dos recursos aplicados no PAA nos territórios estudados foi absorvida pelos territórios Serra Geral e Meio Oeste Contestado, que juntos somam 73% (cerca de R\$ 25,6 milhões) dos recursos pagos a este programa. Em terceiro lugar está o Território Sertão Ocidental, seguido por Irecê. Ao contrário dos demais territórios, os valores pagos ao PAA no Sudeste Paraense estão bem distantes da ordem de milhões, correspondendo a cerca de R\$ 31,5 mil. Situação menos expressiva ainda é apresentada pelo Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, que não registra recursos pagos para este programa, conforme os Relatórios de Execução.

Informações coletadas no trabalho de campo nos esclarecem que neste território o PAA é executado via município de Boa Vista e, visto que este município não pertence ao território, os recursos operados pelo PAA não figuram entre os dados aqui apresentados. As entrevistas de campo também informaram que esta política é considerada importante para a realidade da população indígena, estimulando a produção local, embora seja ainda pouco expressiva nesse universo e acessada por poucas famílias (cf. Rosar et al., 2012).

Comparando os valores previstos para serem aplicados em projetos do PAA nestes territórios e os valores efetivamente pagos entre 2008 e 2010, vê-se que há, em alguns momentos, diferenças significativas entre o que foi planejado e o que foi executado. Em alguns casos, principalmente nas modalidades da política executadas pelo MDA, como mostra a Tabela 11, os valores pagos são muito inferiores aos valores previstos na proposta orçamentária.

**Tabela 11 - Valores previstos e pagos ao PAA, segundo ministério nos seis territórios estudados para os anos de 2008, 2009 e 2010 – em R\$ corrente**

Ministério	Soma de Orçamento Previsto (R\$)	Soma do valor Pago (R\$)
<b>MAPA/CONAB</b>		
Irecê-BA	115.190	0
Meio Oeste Contestado-SC	5.470.971	7.479.767
<b>Total</b>	<b>5.586.162</b>	<b>7.479.767</b>
<b>MDA</b>		
Irecê-BA	1.614.891	-
Meio Oeste Contestado-SC	5.259.543	689.144
Raposa Serra do Sol-RR	148.496	-
Serra Geral-MG	2.987.872	402.146
Sertão Ocidental-SE	4.290.156	282.306
Sud.Paraense-PA	2.197.773	102.314
<b>Total</b>	<b>16.498.731</b>	<b>1.475.910</b>
<b>MDS</b>		
<b>PAA</b>		
Irecê-BA	2.155.960	2.852.335
Meio Oeste Contestado-SC	3.936.369	4.582.926
Raposa Serra do Sol-RR	45.834	-
Serra Geral-MG	8.281.881	7.496.395
Sertão Ocidental-SE	3.665.334	5.337.948
Sud.Paraense-PA	338.794	31.497
<b>Total</b>	<b>18.424.173</b>	<b>20.301.101</b>
<b>PAA – LEITE</b>		
Irecê-BA	3.044.844	837.034
Serra Geral-MG	15.284.157	4.957.034
Sertão Ocidental-SE	3.927.400	-
<b>Total</b>	<b>22.256.401</b>	<b>5.794.068</b>
<b>Total geral</b>	<b>62.765.466</b>	<b>35.050.845</b>

Fonte: Relatório de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

O fato de existir valores planejados muito superiores ao que foi efetivamente pago nos sugere um problema na execução da política, nos mecanismos pelos quais ela é operada. O caso do PAA, que apresenta diferentes formatos de gerenciamento, nos mostra que algumas modalidades desta política parecem ser mais efetivas que outras, considerando os recursos planejados e o aplicado. Sabe-se que parte do PAA é operada pela CONAB, órgão vinculado ao MAPA. Este é o caso da modalidade “Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)” e da “Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (FE)”, ambas operadas com recursos do MDA e do MDS. Já a modalidade “Compra para Doação Simultânea (DS)” utiliza recursos apenas do MDS, assim como o “Incentivo à Produção e Consumo do Leite”, conhecido como PAA Leite, que é operado pelos estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS (em torno de 85% do total aplicado) e dos próprios estados.

Dados mais detalhados da CONAB revelam que em 2011, entre os municípios que compõem os seis territórios estudados, a modalidade mais frequente é a “Compra para Doação Simultânea”, que apresenta 111 projetos cadastrados nos municípios dos territórios do estudo. Das organizações proponentes destes projetos, 98 são cadastradas nestes municípios, envolvendo 4.613 agricultores fornecedores vinculados também aos mesmos municípios. Caso específico é aquele do município de Boa Vista, Roraima, que incluímos na Tabela 12, tendo em vista que, conforme explicado, os projetos do PAA no território Raposa Serra do Sol são executados neste município.

**Tabela 12 - PAA – Projetos, organizações proponentes e fornecedores conforme municípios da pesquisa para o ano de 2011**

UF	Território	Projetos PAA			Organizações Proponentes			Fornecedores			
		DS	FE	Total	DS	FE	Total	CD	DS	FE	Total
BA	Território Irecê	19	-	19	19	-	19	7	792	-	799
MG	Território Serra Geral	48	-	48	45	-	45	-	1795	55	1850
PA	Território Sudeste Paraense	2	-	2	2	-	2	-	91	-	91
RR	Território Raposa Serra do Sol São Marcos		-	0		-		-	57	-	57
RR	Boa Vista	8	1	9	3	1	4	-	145	-	145
SC	SC - Território Meio Oeste Contestado	17	1	18	12	1	13	-	1055	67	1122
SE	Território Sertão Ocidental	17	4	21	17	4	20	-	678	377	1055
	Total	111	6	117	98	6	104	7	4613	499	5119

**Fonte:** baseado em dados fornecidos pela CONAB.

**Nota:** DS: Compra para Doação Simultânea, FE: Formação de Estoque pela Agricultura Familiar  
 CD: Compra Direta da Agricultura Familiar

### 3.3 Assistência social: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada

Nas discussões dos itens anteriores, com base nos dados dos Relatórios de Execução, constatou-se que os investimentos que se sobressaem nos territórios investigados são aqueles aplicados pelo MDS, na ordem de 45% (R\$ 1.103.485.004; cf. Tabela 5). Basicamente, estes correspondem a aplicações destinadas às políticas de transferência de renda, entre elas o Programa Bolsa Família e os Programas de Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social para Idosos e Pessoas com Deficiência.

Entre estas ações, o Programa Bolsa Família, considerando-se os benefícios e os recursos destinados aos municípios para operacionalização da política, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), é o que mais se destaca – com 54% do montante global, seguido pelo BPC – Pessoa com Deficiência, 31% e BPC – Pessoa Idosa, 15%. Nestes locais o valor *per capita* aplicado varia de R\$ 715,77, no Território Serra Geral, a R\$ 292,75, no Meio Oeste do Contestado, que, como vimos em tópico anterior, é o território que mais apresenta investimentos entre políticas voltadas à produção agropecuária e o menor com gastos em políticas de assistência social. Neste mesmo período, a média de valores *per capita* para o conjunto da população dos seis territórios foi de R\$ 502,26, como pode ser verificado na Tabela 13.

**Tabela 13 - Políticas de Transferência de Renda – BF e BPC conforme territórios estudados para os anos de 2008, 2009 e 2010 – valores em R\$ corrente**

Ações do MDS	Irecê-BA	Meio Oeste Contestado SC	Raposa Serra do Sol-RR	Serra Geral-MG	Sertão Ocidental SE	Sud. Paraense-PA	Total geral
PBF - Benefício	137.652.571	29.132.305	12.389.894	107.925.717	158.488.659	112.345.310	557.934.455
BPC - Assistência Social à Pessoa com Deficiência	64.027.210	32.345.381	820.401	69.581.905	94.851.884	59.115.651	320.742.432
BPC - Assistência Social à Pessoa Idosa	11.954.410	17.355.858	947.222	25.039.873	37.522.167	62.868.783	155.688.312
PBF – IGD	2.411.518	807.901	143.248	1.895.133	2.747.704	1.633.125	9.638.630
Total geral	216.045.709	79.641.446	14.300.765	204.442.628	293.610.414	235.962.869	1.044.003.830
População (habitantes)	402.828	272.042	27.748	285.625	455.467	634.891	2.078.601
Valor per capita (R\$)	536,32	292,75	515,38	715,77	644,64	371,66	502,26

Fonte: Relatório de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

Dados mais específicos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Departamento do Cadastro Único do MDS para o ano de 2010, apresentam algumas características das populações beneficiárias do PBF nos territórios estudados, como informações sobre a localização dos beneficiários (urbana ou rural) e a discriminação conforme a renda destas famílias (cf. Tabela 14).

**Tabela 14 - Distribuição do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de acordo com o perfil - 2010**

Território	Famílias Beneficiárias								Total Rural e Urbano
	Urbano Renda				Rural Renda				
	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$140,00	Total	Até R\$ 70,00	Entre R\$70,00 e R\$140,00	Acima de R\$140,00	Total	
Irecê	27.255	2.209	428	29.892	30.917	1.407	432	32.756	62.648
Raposa Serra do Sol e São Marcos	643	129	28	800	2.514	121	19	2.654	3.454
Serra Geral	15.096	2.385	278	17.759	15.346	1.695	276	17.317	35.076
Sertão Ocidental	23.299	3.450	574	27.323	28.175	2.998	631	31.804	59.127
Sudeste Paraense	25.081	9.107	1.142	35.330	14.096	1.884	181	16.161	51.491
Meio Oeste Contestado	2.715	2.823	393	5.931	2.861	1.326	160	4.347	10.278
Total 6 TC	94.089	20.103	2.843	117.035	93.909	9.431	1.699	105.039	222.074
<b>Brasil</b>	<b>6.407.610</b>	<b>2.223.707</b>	<b>231.877</b>	<b>8.863.194</b>	<b>3.262.983</b>	<b>490.285</b>	<b>60.381</b>	<b>3.813.649</b>	<b>12.676.843</b>

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010.

Os dados mostram que entre as famílias beneficiadas pelo PBF nos territórios estudados no ano de 2010, a maioria situa-se no meio urbano, totalizando 117.035 mil famílias, e 105.039 famílias beneficiárias localizadas no meio rural. Esta situação é observada principalmente nos territórios Sudeste Paraense, Meio Oeste Contestado e Serra Geral. Por outro lado, o número de famílias do meio rural que recebem o benefício é maior do que do meio urbano nos territórios de Irecê, Raposa Serra do Sol e São Marcos e

Sertão Ocidental. Considerando o perfil de renda das famílias, aquelas que recebem até R\$ 70 são as mais beneficiadas com o programa, chegando ao máximo de 30.917 famílias beneficiadas no meio rural, em Irecê, e ao mínimo de 643 famílias no urbano do Território Raposa Serra do Sol e São Marcos.

**Tabela 15 - Famílias beneficiárias do PBF que se identificam como agricultor familiar, conforme localidade do domicílio (urbano ou rural), nos territórios estudados - 2010**

Território	Famílias beneficiárias que se identificam como agricultor familiar								
	Urbano				Rural				Total Urbano e Rural
	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$ 140,00	Total	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$ 140,00	Total	
Irecê	2.034	102	18	2.154	4.801	194	44	5.039	7.193
Raposa Serra do Sol e S. Marcos	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Serra Geral	662	20	5	687	2.677	227	24	2.928	3.615
Sertão Ocidental	204	17	3	224	811	79	15	905	1.129
Sudeste Paraense	309	14	1	324	519	53	8	580	904
Meio Oeste Contestado	676	21	2	699	547	208	40	795	1.494
Total 6 TC	3.885	174	29	4.088	9.356	761	131	10.248	14.336
Brasil	326.688	9.530	1.578	337.796	381.129	37.283	5.603	424.015	761.811

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e Folha de 09/2010.

**Tabela 16 - Famílias cadastradas no Cadastro Único - 2010**

Territórios	Total Fam. CAD Único	Total de Fam. Beneficiadas PBF	% Cobertura em relação ao CAD Único	Total de Fam. no Território	% Cobertura do PBF em relação ao Total de Fam. no Território	% Cobertura do CadÚnico em relação à pop. total
Irecê	90.432	62.648	69%	100.707	62%	90%
Raposa Serra do Sol São Marcos	4.318	3.454	80%	6.937	50%	62%
Serra Geral	58.530	35.076	60%	71.406	49%	82%
Sertão Ocidental	85.734	59.127	69%	113.867	52%	75%
Sudeste Paraense	80.138	51.491	64%	158.723	32%	50%
Meio Oeste Contestado	24.361	10.278	42%	68.011	15%	36%
Total 6 TC	343.513	222.074	65%	519.650	43%	66%
Brasil	20.410.051	12.676.843	62%	47.683.174	27%	43%

**Fonte:** Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010.

A Tabela 15 mostra que das 14.336 famílias do Cadastro Único beneficiadas pelo PBF que se declararam agricultores familiares, 10.248 tem o domicílio localizado no meio rural em contraposição de 4.088 famílias que têm domicílio no meio urbano.. Observando as duas tabelas (14 e 15) pode-se concluir que entre as famílias do Cadastro Único e beneficiárias do PBF, do total de 222.074, 14.336 se reconhecem como agricultor familiar, o que representa apenas 6% das famílias nos territórios estudados. Estes dados mostram a importância de as políticas sociais voltadas às populações menos favorecidas não se limitarem exclusivamente à categoria do agricultor familiar. Este é o caso do Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, reconhecidamente um território indígena, onde das 3.454 famílias beneficiárias do PBF que vivem naquele território, apenas uma se reconhece como agricultor familiar.

Além das constatações diante das famílias beneficiárias pelo PBF, o Cadastro Único também nos permite observar a realidade da totalidade das famílias cadastradas no conjunto dos seis territórios estudados, conforme ilustra a Tabela 16.

Conforme a Tabela 16, o território que mais apresenta famílias inscritas no Cadastro Único é Irecê, com 90.432 famílias. Se dividirmos o valor da população total do território por quatro (número médio de membros por família), para se chegar a um valor aproximado do número de famílias do território, constata-se que o Cadastro Único

abrange cerca de 90% da população do território. Outra aproximação encontrada na mesma tabela é referente à cobertura do PBF frente ao número de famílias cadastradas no território. Os dados mostram que o território de Irecê contém a maior cobertura do PBF frente ao número de famílias no Cadastro Único, 62%. A menor proporção entre as famílias no Cadastro Único e as famílias beneficiadas pelos PBF se encontra no Meio Oeste do Contestado, 15%, seguido pelo Sudeste Paraense, na ordem de 32%.

Os dados da Tabela 17 indicam que entre as famílias cadastradas, no conjunto dos seis territórios estudados, há uma pequena diferença entre o número de famílias instaladas no meio rural e aquelas no meio urbano, com exceção do Sudeste Paraense, onde o número de famílias cadastradas na área urbana (57.054 famílias) é duas vezes maior que o número de famílias cadastradas no meio rural (23.084 famílias). Os territórios onde o valor de famílias cadastradas no meio rural é maior que o de famílias cadastradas no meio urbano são Raposa Serra do Sol e São Marcos e Sertão Ocidental, situação semelhante ao que se observou na Tabela 15, referente ao número de famílias beneficiadas pelo PBF. Isto contribui para o entendimento de que nestes territórios, a população rural é aquela mais carente de ações e políticas públicas.

**Tabela 17 - Famílias cadastradas no Cadastro Único, conforme localização rural ou urbana e renda - 2010**

Territórios	Famílias Cadastradas								
	Urbano				Rural				
	Até R\$ 70,00	Entre R\$70,00 e R\$140,00	Acima de R\$140,00	Total	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$ 140,00	Total	Total Rural e Urbano
Irecê	33.319	5.039	6.897	45.255	36.534	3.525	5.118	45.177	90.432
Raposa Serra do Sol São Marcos	897	274	141	1.312	2.731	179	96	3.006	4.318
Serra Geral	19.854	5.780	5.061	30.695	19.534	4.038	4.263	27.835	58.530
Sertão Ocidental	29.025	6.857	4.953	40.835	34.631	5.921	4.347	44.899	85.734
Sudeste Paraense	31.997	14.733	10.324	57.054	18.214	3.297	1.573	23.084	80.138
Meio Oeste Contestado	4.210	5.586	5.824	15.620	3.953	2.748	2.040	8.741	24.361
Total 6 TC	119.302	38.269	33.200	190.771	115.597	19.708	17.437	152.742	343.513
Brasil	8.119.531	4.103.714	2.670.922	14.894.167	3.925.396	937.782	652.706	5.515.884	20.410.051

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010.

**Tabela 18 - Pessoas que responderam ao Questionário de Agricultor Familiar do Cadastro Único nos seis territórios estudados - 2010**

Território	Pessoas que responderam questionário de agricultor familiar residentes em áreas rurais e que possuem a condição de posse e uso da terra								Nº Pessoas que responderam Quest. sobre AF
	Propriet.	Arrendat.	Parceiro / Meeiro	Comodat.	Assent. pelo INCRA	Benef. Banco Terra	Posseiro	Total	
Irecê	10.447	672	7.224	584	32	16	658	19.633	31.842
Raposa Serra do Sol e SM	7	0	0	0	7	0	0	14	7
Serra Geral	8.294	303	1.456	707	104	4	64	10.932	16.363
Sertão Ocidental	2.242	667	98	289	62	0	26	3.384	5.826
Sudeste Paraense	2.324	38	80	108	1.546	3	122	4.221	4.934
Meio Oeste Contestado	2.536	470	186	70	2.932	150	16	6.360	6.954
<b>Total geral</b>	<b>25.850</b>	<b>2.150</b>	<b>9.044</b>	<b>1.758</b>	<b>4.683</b>	<b>173</b>	<b>886</b>	<b>44.544</b>	<b>65.926</b>

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010.

Entre outras informações que podem ser identificadas nos dados do Cadastro Único estão aquelas referentes às pessoas que se declararam quilombolas nos territórios. Os dados indicam que esta categoria está presente em cinco dos seis territórios estudados, sendo em maior proporção no território de Irecê (4.829 pessoas), Serra Geral (3.723 pessoas), Sertão Ocidental (1.151 pessoas) e Meio Oeste do Contestado (92 pessoas). Ao todo, os territórios apresentam 9.795 quilombolas.

O Cadastro Único inclui um questionário específico para as famílias que se declaram agricultores familiares. Neste questionário, pode-se identificar a condição de posse e uso da terra destas famílias. Embora os resultados não sejam absolutos, ou seja, não correspondam à integralidade dos agricultores familiares dos seis territórios estudados, mas sim ao número daquelas pessoas que ao preencherem o Cadastro Único se identificaram como tal, eles permitem extrair algumas conclusões, mesmo que aproximadas, da realidade encontrada nestes locais. Nesse sentido, a Tabela 18 mostra que dos 65.926 agricultores que responderam o questionário sobre a agricultura familiar, 44.544 indicaram serem residentes em áreas rurais com diferentes formas de acesso

à terra. A maioria diz ser proprietário (25.850 pessoas), seguido pelas situações de parceiro/meeiro (9.044 pessoas), assentado pelo INCRA (4.683 pessoas), arrendatário (2.150 pessoas), mandatário (1.758 pessoas) e posseiro (886 pessoas). A minoria, 173 pessoas, é beneficiária do Banco da Terra.

Os dados do Cadastro Único de 2010 informam, ainda, o número de famílias que se declararam acessar o PBF e o PRONAF. Ao todo, nos seis territórios estudados, 1.347 famílias acessaram estes dois programas, sendo que na Serra Geral é onde se encontra o maior número de famílias nestas condições (757 famílias), seguido por Irecê (272 famílias), Sudeste Paraense (200 famílias), Sertão Ocidental (61 famílias) e Meio Oeste Contestado (57 famílias). O território Raposa Serra do Sol e São Marcos não apresentou em 2010 nenhuma família na condição de acesso aos dois programas.

## **Considerações finais**

As iniciativas de descentralização das políticas públicas de desenvolvimento rural são relativamente recentes no Brasil. As ações nessa direção se devem, dentre outros aspectos, à constatação de que um número significativo de municípios brasileiros apresenta características tipicamente rurais. Os dados do último censo demográfico de 2010 revelam que dos 5.565 municípios, 4.958 (89,1%) possuem menos de 50 mil habitantes. As classes de municípios com menos de 10 mil e de 10 a 50 mil hab., cuja maioria tem sua economia associada ao desempenho do setor agrícola, abrigam 33,6% da população. Grosso modo, cerca de um terço da população brasileira vive em regiões com características rurais. A única classe de municípios que apresentou decréscimo populacional foi aquela com menos de 10 mil habitantes, sugerindo que parcela significativa dos municípios rurais se defronta com dificuldades para manter e renovar sua população.

As primeiras medidas de criação de uma linha de financiamento descentralizada voltada para projetos que beneficiassem grupos de agricultores familiares começaram em meados da década de 1990, com a criação do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Essa linha do PRONAF adotou os municípios rurais como esfera de planejamento de projetos técnicos para grupos de agricultores familiares a serem financiados com recursos não reembolsáveis.

O PRONAF Infraestrutura e Serviços vigorou até 2003, quando se deu a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no interior do MDA. A partir de então, a ênfase do planejamento do desenvolvimento rural deixou de ser os municípios e foi adotada a escala intermunicipal, por meio dos Territórios Rurais de Identidade (cf. Delgado e Grisa, 2012; Leite e Delgado, 2011). A prioridade na definição dos territórios continuou sendo a importância da agricultura familiar, acrescida da presença de assentamentos da reforma agrária e dos denominados povos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc.).

As ações desempenhadas até então pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, responsáveis por elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural e planejar a utilização dos recursos do PROINF Infra-estrutura e Serviços (cerca de R\$ 600 mil parcelados em quatro anos), passaram a ser desenvolvidas pelos Colegiados Territoriais, cuja função principal consiste em planejar a utilização desses recursos do PROINF. Os valores desse novo programa variam segundo o número de municípios que compõe o território e a natureza dos projetos elaborados. Nos casos aqui estudados, em alguns anos não foi efetuado pagamento dos recursos para determinados territórios, em outros foram pagos valores irrisórios. A variação entre os valores pagos no conjunto dos anos de 2008, 2009 e 2010 oscilou entre R\$ 39 milhões a R\$ 725 milhões, conforme o território.

A passagem da escala municipal para aquela territorial pode ser explicada pela baixa capacidade de planejamento dos pequenos municípios rurais e pela constatação de que muitos empreendimentos podem beneficiar agricultores familiares de vários municípios, que apresentam características e problemas socioeconômicos semelhantes. Com isso se teria a obtenção de um ganho de escala que viabilizaria economicamente os investimentos.

Essa conformação da política sofreu uma nova mudança em 2008, quando foi instituído o PTC. Tanto no primeiro programa, quanto no segundo, os atores sociais envolvidos foram, sobretudo, segmentos sociais ligados à agricultura familiar e, de forma específica, aos agricultores assentados pela reforma agrária. A partir de 2008, o enfoque deixou de ser exclusivamente o setor agrícola familiar com a inclusão de iniciativas de vários ministérios, em especial daqueles com políticas orientadas às populações empobrecidas (saúde, educação, assistência social). Os Colegiados Territoriais foram reestruturados com o propósito de incluir representantes dessas áreas.

Em uma década e meia teve-se, portanto, três fases distintas no processo de descentralização das políticas de desenvolvimento rural, com reestruturações significativas que demandaram adaptações importantes nos espaços locais. Essas mudanças não se deram de forma linear, nem sem resistências de segmentos ou setores que perderam algumas vantagens, a exemplo das administrações municipais com o fim do PRONAF Infraestrutura e Serviços. Além disso, algumas novas debilidades surgiram, a exemplo das decorrentes da adesão de atores sem experiência com os processos de gestão territorializados de determinadas políticas públicas.

Como se procurou demonstrar neste capítulo, tanto a Matriz de Ações quanto o Relatório de Execução do PTC representam inovações no que se refere à governança territorial de políticas públicas. Esses dois instrumentos permitem que os membros dos colegiados territoriais monitorem os graus de execução de distintas políticas públicas e

identifiquem os recursos financeiros a serem captados pelos territórios via a elaboração de projetos específicos. Na Matriz de Ações existem recursos que não estão territorializados e, nesses casos, os delegados territoriais podem desempenhar uma função estratégica no sentido de formular projetos técnicos com o propósito de acessá-los.

O montante de recursos previstos na Matriz de Ações de 2010 classificados como não territorializados e, portanto, passíveis de serem captados por iniciativa dos colegiados territoriais, foi superior à média anual de recursos que os territórios se beneficiam via PROINF (do PRONAT). Até o momento, no entanto, somente algumas administrações municipais têm utilizado o pertencimento do seu município ao PTC para justificar demandas junto a determinados ministérios. Os colegiados territoriais não têm cumprido a contento as suas funções de propor projetos relacionados a políticas públicas previstas na Matriz de Ações.

Além desse tipo de intervenção, os membros dos colegiados territoriais podem identificar gargalos em políticas públicas territorializadas que, por razões diversas, não estão sendo executadas de forma eficiente. Entre a previsão de recursos na Matriz de Ações e os valores registrados nos Relatórios de Execução se percebe diferenças significativas, que no extremo pode ser tributária da não alocação de recursos para determinadas ações previstas. O exemplo discutido neste capítulo sobre a execução do PRONAF é elucidativo.

Como se trata de uma política já consolidada, a maioria dos atores sociais ligados à agricultura familiar não acompanha, ou o faz de maneira assistemática, a execução dessa política, delegando aos agentes financeiros e às iniciativas individuais dos tomadores desse tipo de crédito a sua implementação. No entanto, em muitos territórios a previsão de recursos é bem superior ao que vem sendo contratado, o que sinaliza que, provavelmente, uma parcela significativa do público potencialmente apto a acessar os recursos subsidiados do PRONAF não tem logrado êxito. Situação semelhante ocorre com o PAA nas modalidades operadas com recursos do MDA.

Essas deficiências constatadas nos territórios estudados têm a ver com a falta de tradição no país do planejamento em escala intermunicipal. A maioria dos pequenos municípios rurais não dispõe de recursos humanos com experiência em planejamento territorial. Isso implica na necessidade de se prever um tempo mínimo de aprendizado para que ocorra a apropriação pelos delegados territoriais dos instrumentos de gestão instituídos pelo PTC. A ampla maioria dos delegados entrevistados desconhece ou somente ouviu falar da Matriz de Ações e do Relatório de Execução, que fica disponível no *site* "Territórios da Cidadania". Os três anos de existência desses instrumentos de gestão descentralizados de políticas públicas são insuficientes para que ocorra a sua apropriação pelos atores locais. Isso é, em parte, acentuado pelo forte caráter *top-down*

da política, como já foi apontado em capítulos anteriores deste volume (Bonnal, 2012; Delgado e Leite, 2011; Delgado e Grisa, 2012).

Essa constatação nos remete ao trabalho clássico de Putnam (1996) sobre o processo de descentralização político-administrativa do Estado. Uma das conclusões do autor é de que em matéria de desenvolvimento, o tempo deve ser medido em décadas. Uma abordagem semelhante pode ser encontrada na análise que Bonnal (2007) realizou sobre o tema da descentralização dos processos de intervenção do Estado, tomando como referência a experiência francesa. Sua conclusão reafirma a relativa morosidade desse processo, ao constatar que foram necessárias mais de duas décadas para que o Estado centralizado francês fosse aos poucos dando margens a diferentes estruturas de gestão descentralizadas dos territórios e, por conseguinte, de diversas políticas públicas.

A situação atual do PTC e da política territorial coordenada pelo MDA é nitidamente de crise e de relativo descrédito. Diversos profissionais que atuaram durante vários anos na sua implantação e execução foram dispensados, o dinamismo da SDT verificado nos seus primeiros anos de existência deu lugar à estagnação e a questionamentos sobre a credibilidade do enfoque territorial. Os resultados pífios das tentativas de planejamento territorial, a morosidade na liberação de recursos e as incompreensões sobre os objetivos do PTC resultaram no desgaste desse enfoque, tanto na escala territorial quanto nas esferas estadual e federal.

Ao concluirmos esta análise pretendemos, no entanto, colocar em questão esse sentimento generalizado de que a política territorial não logrou êxito, típico de uma fase de inflexão, que exige um balanço minucioso dos seus pontos frágeis. Sem dúvida, a formação de atores territoriais nos temas do planejamento descentralizado, com capacidade para identificar de forma criteriosa os recursos territoriais (materiais e imateriais) a serem valorizados; identificar e diagnosticar as situações de pobreza; utilizar os recém-criados instrumentos de gestão do PTC; apreender os meandros da intervenção junto a ministérios e órgão responsáveis pela alocação de recursos financeiros, em especial, sobre os agentes financeiros; e a avaliar os resultados dos projetos territoriais financiados representam ações que podem readequar, aprimorar e relançar a política de desenvolvimento territorial em espaços rurais.

Ao mesmo tempo, a apropriação e uso dos instrumentos da política, como a Matriz de Ações e os Planos de Execução, podem contribuir para se obter melhores resultados nas ações territoriais e na consolidação da territorialização das políticas públicas, em especial naquilo que se refere à possibilidade de pensar o território como plataforma para o exercício “articulado” de programas de distintas naturezas, particularmente aqueles voltados ao combate à pobreza.

## Anexos

### Anexo 1 - Número de ações e montante de recursos financeiros pagos pelo PTC nos territórios estudados - 2008 a 2010

Território	2008			2009			2010			Total		
	Previsto	Empenhado	Pago	Previsto	Empenhado	Pago	Previsto	Empenhado	Pago	Previsto	Empenhado	Pago
Irecê-BA				191.946.648	158.853.382	151.736.568	235.623.589	174.411.805	159.875.612	427.570.237	333.265.187	311.612.180
Meio Oeste Contesta- do-SC	125.589.176	10.035.566	117.028.727	173.724.676	177.783.007	165.815.195	223.927.611	179.765.986	168.298.480	523.241.463	367.584.560	451.142.402
Raposa Serra do Sol-RR				33.516.857	26.998.402	20.076.023	44.038.360	20.600.637	19.027.969	77.555.217	47.599.039	39.103.992
Serra Geral-MG	252.034.290	3.206.317	165.028.541	247.176.066	171.007.041	166.281.733	276.523.939	236.889.065	209.932.982	775.734.295	411.102.422	541.243.256
Sertão Occidental- SE	134.692.235	7.660.939	111.226.872	302.148.022	345.960.396	332.744.028	268.946.028	302.925.097	280.722.414	705.786.286	656.546.432	724.693.314
Sud. Paraense- PA	234.868.095	115.204.056	159.439.608	255.943.548	236.760.727	139.526.389	287.328.301	185.406.433	136.489.953	778.139.943	537.371.217	435.455.949
Total geral	747.183.797	136.106.878	552.723.747	1.204.455.816	1.117.362.956	976.179.936	1.336.387.828	1.099.999.024	974.347.410	3.288.027.441	2.353.468.858	2.503.251.093

Fonte: Relatórios de Execução do PTC de 2008, 2009 e 2010.

**Anexo 2 - Número de ações e montante de recursos financeiros pagos pelo PTC nos territórios estudados - 2008 a 2010**

Território	2008		2009		2010		Total	
	Nº Ações com recursos previstos	R\$ Pago	Nº Ações com recursos previstos	R\$ Pago	Nº Ações com recursos previstos	R\$ Pago		
Irecê-BA	-	-	70	151.736.568,25	62	159.875.612,11	132	311.612.180,37
Meio Oeste Contestado-SC	74	117.028.726,84	66	165.815.194,53	54	167.271.401,42	194	450.115.322,80
Raposa Serra do Sol-RR	-	-	53	20.076.022,67	38	19.027.969,14	91	39.103.991,81
Serra Geral-MG	94	165.028.540,67	91	166.281.733,18	63	209.932.981,74	248	541.243.255,60
Sertão Ocidental-SE	68	111.226.871,75	69	332.744.028,28	56	280.722.414,13	193	724.693.314,16
Sudeste Paraense-PA	70	159.439.607,66	66	139.526.389,20	51	136.489.952,52	187	435.455.949,37
<b>Total</b>	<b>306</b>	<b>552.723.746,92</b>	<b>415</b>	<b>976.179.936,12</b>	<b>324</b>	<b>973.320.331,07</b>	<b>1045</b>	<b>2.502.224.014,11</b>

Fonte: Relatórios de Execução do PTC de 2008, 2009 e 2010.

**Anexo 3 - Número de famílias beneficiadas e áreas obtidas por ações de desapropriação, regularização e outros mecanismos até agosto de 2011**

Território/Estado	Desapropriação <sup>1</sup>		Regularização <sup>2</sup>		Outros <sup>3</sup>		Total	
	Nº Famílias	Área (ha)	Nº Famílias	Área (ha)	Nº Famílias	Área (ha)	Nº Famílias	Área (ha)
Irecê	1.482	90.967,85	18	695,70	76	3.468,11	1.576	95.131,66
Bahia	35.404	1.420.452,01	5.747	299.364,10	518	14.203,04	41.669	1.734.019,15
Serra Geral	868	55.552	995	76.531,91	0	0,00	1.863	132.083,90
Mina Gerais	10914	625.032,81	2708	146.001,19	1929	64194,92	15.551	835.228,54
Meio O. Contestado	1.624	27.444,49	4	117,1	532	7.981,67	2.160	35.543,26
Santa Catarina	3.988	75.437,72	311	8.786,81	968	16.787	5.267	101.011,53
RSSM	58	2.456,00	0	0	931	62.453,67	989	64.909,67
Roraima	58	2.956,00	14.610	1.376.790,92	984	64.909,67	15.652	1.444.700,60
Sertão O.cidental	1.244	26.743,62	0	257,4	100	2.075,50	1.344	27.377,66
Sergipe	7.168	137.177,80	1.438	31.672,42	938	9.985,59	9.544	178.835,80
Sudeste Paraense	18.003	1.066.194,72	7.288	523.262,55	1.507	79.235,39	26.798	1.668.693
Pará	64.619	7.668.798,20	92.044	10.661.886,31	55.801	4.252.291,43	212.464	22.582.975,94

**Fonte:** Sistema de Informação de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA/INCRA/MDA).

<sup>1</sup> Além de terras obtidas por desapropriação estão incluídos os casos de adjudicação (ato judicial através do qual a propriedade rural penhorada é transmitida para um credor devido a não quitação de débitos) e confisco (decorrente do uso ilegal do solo, a exemplo do cultivo de plantas psicotrópicas).

<sup>2</sup> Casos de discriminação, arrecadação, incorporação, cessão, reconhecimento de título de posse, transferência e reversão de domínio. Para uma definição de cada uma dessas formas de obtenção de terras e das razões de serem consideradas na categoria de regularização fundiária consultar Coelho dos Santos (2010).

<sup>3</sup> Casos de terras adquiridas por compras pelo Estado, doação e terras em "em obtenção".

**Anexo 4 - Número de famílias beneficiadas e áreas adquiridas pelos programas de crédito fundiário, 2010**

Território/Estado	Cédula da Terra		Banco da Terra		PNCF		Total	
	Nº Famílias	Área (ha)	Nº Famílias	Área (ha)	Nº Famílias	Área (ha)	Nº Famílias	Área (ha)
Irecê	160	4.387	0	0	780	15.063,78	940	19.451
Bahia	2.629	59.244	0	0	5.477	96.498,28	8.106	155.742
Serra Geral	136	3.155	90	2.560	235	5.073,88	461	10.789
Minas Gerais	451	9.017	2.566	167.718	0	0	3.017	176.735
Meio O. Contestado	0	0	578	9.348	237	2.446,23	815	11.830
Santa Catarina	0	0	4.688	75.482	5.696	55.276	10.384	130.758
RSSSM	0	0	0	0	0	0	0	0
Roraima	0	0	0	0	0	0	0	0
Serião Ocidental	0	0	778	6.283	601	7.039,45	1.379	13.322
Sergipe	0	0	1.248	14.000	1.869	22.195,65	3.117	36.196
Sudeste Paraense	0	0	0	0	0	0	0	0
Pará	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	9.387	359.534	35.372	1.141.341	86.793	1.453.682,16	131.552	2.954.557,00

**Fonte:** Informações obtidas junto à Secretaria de Reordenamento Agrário do MDA.



## RECOMENDAÇÕES DO ESTUDO

O período de realização da pesquisa (meados de 2011 a meados de 2012) que deu origem aos dois volumes, ora apresentados, coincidiu com uma fase de hesitação e de descrédito no interior do Governo Federal, em relação à continuidade do enfoque territorial como eixo norteador de políticas públicas de desenvolvimento e de enfrentamento da pobreza rural.

Essa situação afetou a implementação tanto da política da SDT/MDA, por meio do PRONAT, como do próprio Programa Territórios de Cidadania, que, de uma situação de programa prioritário no Governo Lula, passou a outra de relativa marginalização no início do Governo Dilma Rousseff. Essa conjuntura da política governamental atingiu, de diversas maneiras, os territórios estudados e foi expressa na fala da maioria dos atores entrevistados. O contexto de desmobilização e de desmotivação foi visível, sendo, por vezes, marcado pela avaliação de que o trabalho atualmente efetuado nos colegiados era um “tempo perdido”, tendo em vista a paralisação da iniciativa governamental. A falta de informações sobre o andamento dos programas, bem como a prioridade dada ao Programa Brasil Sem Miséria Rural, estruturado com uma metodologia de atuação muito diversa, retroalimentava o desânimo e o pouco otimismo acerca da continuidade dos programas territoriais.

Tendo em vista essa situação, a primeira recomendação que sobressai deste estudo é a necessidade de o Governo Federal retomar a política de desenvolvimento territorial, sinalizando aos atores da política nos territórios seu firme compromisso em dar-lhe continuidade. Após quase uma década de criação da SDT, já é tempo de não hesitar entre o aprofundamento do enfoque territorial e o retorno ao recorte exclusivamente municipal das políticas de desenvolvimento rural. Desde as avaliações do Programa PRONAF Infraestrutura e Serviços, a constatação é praticamente unânime acerca da baixa eficiência da escala municipal para alavancar iniciativas de desenvolvimento, aliada à pouca capacidade dos pequenos municípios rurais na área do planejamento governamental. A promoção do desenvolvimento rural em escala intermunicipal representa uma das poucas alternativas, senão a única, a ser incorporada nas agendas do MDA e dos demais ministérios.

Associada a essa primeira orientação, encontra-se a necessidade de o MDA reforçar a frágil estrutura que mantém em suas delegacias estaduais e, em especial, fortalecer o pessoal técnico envolvido com a política territorial, o que requer um grande esforço de formação dos atores territoriais nos temas do planejamento descentralizado, com o propósito de promover as parcerias intermunicipais; diagnosticar as situações de pobreza e promover o desenvolvimento socioeconômico do território; apreender a arte de identificar recursos territoriais específicos a serem valorizados; construir e gerir projetos coletivos territorializados e acessar e utilizar os instrumentos existentes de gestão do PTC; compreender os caminhos para intervir junto a ministérios e órgãos responsáveis pela alocação de recursos financeiros; e monitorar e avaliar os resultados dos projetos territoriais financiados.

A apropriação e o uso da Matriz de Ações e dos Relatórios de Execução do PTC pelos atores territoriais representam elementos estratégicos nessa direção. Os atores territoriais a serem considerados não se restringem àqueles que integram os colegiados territoriais. É preciso tentar mobilizar o maior número possível de organizações territoriais, independentemente de estarem ou não representadas nos colegiados, a exemplo das distintas secretarias municipais, associações e consórcios de municípios, universidades regionais, escolas públicas e privadas, movimentos, fóruns e associações ambientalistas, SEBRAE e demais organizações dos setores da indústria, comércio, serviços etc.

A maior difusão dos instrumentos de gestão do PTC não contradiz à recomendação de formação específica na área do planejamento do desenvolvimento territorial dos integrantes dos colegiados territoriais.

Assim sendo, investir no fortalecimento técnico e político do colegiado, no assessoramento à elaboração dos projetos e no exercício do controle social, do monitoramento e da avaliação (e correção de rota) dos mesmos são desafios inadiáveis para a retomada da política territorial neste momento e para a legitimação do colegiado como uma institucionalidade capaz de implementar a gestão social dos territórios (Delgado e Grisa, 2012).

O que se tem como objetivo com a abertura recomendada acima é propiciar a um maior número de instituições a possibilidade de acompanhar e dialogar com os colegiados territoriais de forma a gerar um ambiente de controle social em relação aos atores escolhidos para exercerem a função de delegados territoriais.

Nessa direção, a busca da intersetorialidade, rompendo com a proeminência e as fronteiras delimitadas pelos atores representantes da agricultura familiar nos colegiados territoriais, é um aspecto-chave apontado nos capítulos deste volume (Bonnal, 2012; Delgado e Grisa, 2012). Como sugere Bonnal (2012):

é legítimo perguntar se a restrição da reflexão econômica apenas à categoria da agricultura familiar seria a opção mais adequada para incentivar o crescimento econômico territorial e se não seria o caso de abrir os espaços de interlocução a outros setores socioeconômicos, tais como: empresários, comerciantes, grandes produtores que oferecem soluções de transformação, comercialização e valorização dos produtos da agricultura familiar, assim como na geração de empregos que contribuem à ampliação e à diversificação da matriz econômica do território.

É sabido que, com o PTC, houve um esforço por parte das institucionalidades da política territorial para diversificar os atores, os setores e os temas em pauta nos colegiados territoriais, extrapolando os limites da agricultura familiar, do agrícola e do rural. Em alguns territórios, foi possível identificar iniciativas, por parte dos membros do colegiado, para envolver outras categorias e setores econômicos com vistas a seu engajamento no colegiado e na política territorial, mas, de modo geral, tais iniciativas tiveram escasso sucesso. Cabe, portanto, um esforço mais amplo por parte do Governo Federal, governos estaduais e administrações municipais, bem como das organizações e atores da sociedade civil local e regional, no sentido de fortalecer a perspectiva intersetorial, construindo estratégias que viabilizem sua promoção.

Como exposto ao longo do trabalho, apesar de todas as dificuldades existentes, não é mais possível tentar implementar a política territorial com total ausência dos atores do mercado, tendo em vista sua posição privilegiada no controle, na distribuição e na reprodução de um conjunto de recursos fundamentais para o desenvolvimento dos territórios. No entanto, a abertura em direção à intersectorialidade não se restringe à consideração dos atores do mercado. Facilitaria também a inclusão de outros temas atualmente fora, ou quase, da agenda dos colegiados, como, por exemplo, dos assalariados agrícolas e rurais, da pluriatividade da agricultura familiar, das relações rural-urbano e do papel do urbano na reprodução social das famílias rurais, e dos diversos desdobramentos da questão ambiental, praticamente ausentes nas discussões e nos processos de elaboração de projetos de desenvolvimento rural. Além disso, implicaria em inserir e dar visibilidade aos segmentos mais vulneráveis do território, nem sempre representados pelas organizações da agricultura familiar.

A análise de Grisa (2012) demonstra também o quanto os temas relativos às questões fundiária, ambiental, das mulheres rurais, dos jovens e dos povos e populações tradicionais estão pouco representados nas agendas dos colegiados territoriais.

É importante destacar a proporção muito reduzida de projetos dedicados a ações fundiárias (2,6% - 192 projetos) e a ações de

desenvolvimento para as mulheres (0,9% - 67 projetos), juventude (0,7% - 54 projetos) e para comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas (0,3% - 24 projetos). [...] Apenas 12,3% dos projetos estratégicos dos PTDRS privilegiaram a dimensão ambiental e o Ministério do Meio Ambiente teve uma participação quase nula (de 0,017%) nos recursos totais aplicados pelo PTC em 2010.

Em relação à questão fundiária, por mais que seja complexo integrá-la nas ações dos programas de desenvolvimento territorial, a sua quase ausência nos planos e nos projetos de desenvolvimento territorial é, mesmo assim, injustificável. Esses planos deveriam conter diagnósticos qualificados das situações dos agricultores sem acesso à terra nos territórios, identificando suas principais estratégias de reprodução social, a exemplo do efetuado por Tecchio (2012) para o Território Meio Oeste Contestado (SC). A existência de diagnósticos qualificados, que não se restrinjam à mera análise dos dados do censo agropecuário, forneceria subsídios para a formulação de projetos inovadores, que contemplassem os temas da pluriatividade, reciprocidade, moradia rural, contratos de arrendamento e parceria, acesso a políticas públicas, expectativas familiares para o futuro etc.

Além disso, é perceptível uma profunda falta de integração entre as ações coordenadas pela SDT e a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA). As principais políticas da SRA (crédito fundiário, cadastro de terras e regularização fundiária) poderiam perfeitamente ser conduzidas segundo a lógica do desenvolvimento territorial, evitando, por exemplo, que os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário passassem pelo crivo quase exclusivo dos órgãos de assistência técnica dos governos estaduais e das prefeituras, ou que a regularização fundiária contemplasse determinados municípios e não espaços intermunicipais com maior incidência de posseiros. Existe aqui um campo de intervenção na esfera territorial ainda pouco explorado, que carece de reflexões mais audaciosas, no sentido de conceber projetos inovadores que ainda não compõem o “saber-fazer” das organizações rurais envolvidas com desenvolvimento rural.

Já em relação aos demais aspectos deficitários apontados por Grisa (2012) – a adoção de cotas para o uso dos recursos do PRONAT de forma a contemplar as mulheres rurais, povos indígenas e demais comunidades tradicionais com parcela dos recursos do programa em cada território – pode ter um efeito indutor a ser experimentado. Esse mecanismo poderia ser acionado também para a inclusão de atores rurais não agrícolas e, especificamente, dos assalariados agrícolas.

Ainda sobre os projetos territoriais apoiados pelo PRONAT, cabe um olhar mais atento à eficácia e à efetividade dos mesmos. Como visto acima, muitos projetos ainda não foram iniciados (alguns aprovados ainda em 2006), vários encontram-se em atraso,

outros estão paralisados, há projetos finalizados mas que não estão em operação ou estão subaproveitados ou foram desvirtuados de seus objetivos/público beneficiário inicial. Essas situações geram descrédito e desestimulam a participação na política territorial e em outros espaços públicos de participação.

Leite e Wesz Junior (2011) indicaram alguns elementos que contribuem para a ocorrência destas situações: inadimplência e/ou desistência dos proponentes dos projetos (prefeituras ou governos estaduais) – esta última principalmente em virtude de razões político-partidárias –, dificuldades de adequação às institucionalidades exigidas (legislação ambiental, posse da terra onde será executado o projeto, normas sanitárias etc.) e apropriação por parte dos proponentes dos projetos para outros fins ou outro público beneficiário. É verdade que, como mencionado, o fortalecimento técnico e político do colegiado e sua efetiva atuação no controle social são elementos fundamentais que precisam ser potencializados para reduzir e superar esses eventos. Contudo, cabe igualmente um olhar mais atento a essas situações, buscando construir estratégias para minimizar suas ocorrências. Repensar o marco jurídico da política territorial, reduzindo as mediações financeiras das administrações municipais e conferindo atribuições e competências legais ao colegiado para a gestão financeira dos projetos, pode contribuir neste sentido.

No que concerne à relação entre as políticas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza rural, embora o PRONAT e, sobretudo, o PTC carreguem em seus objetivos a redução desta condição e a superação das situações de vulnerabilidade social, essas finalidades nem sempre estão explícitas para os atores presentes nos colegiados territoriais, conduzindo-os a reproduzir institucionalidades e compreensões sobre o desenvolvimento restritas aos setores da agricultura familiar, não raro os mais organizados, em melhores condições socioeconômicas e mais atuantes nos colegiados. Concomitante às ações de formação dos atores territoriais sobre o planejamento e à gestão das políticas territoriais mencionada acima, é recomendada uma orientação e discussão mais clara entre gestores públicos, atores governamentais e da sociedade civil sobre as contribuições e as atribuições do enfoque territorial do desenvolvimento à redução da pobreza rural.

Adicionalmente, caberia melhor articulação entre as ações do Governo Federal, particularmente entre o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e as políticas de desenvolvimento territorial. Muito além de apenas a priorização do recorte territorial para a execução das ações do PBSM, a operacionalização deste plano deveria perpassar as institucionalidades construídas pelo PRONAT e pelo PTC, sendo construído, apoiado, monitorado e avaliado por estas, aproveitando os acúmulos em termos de diagnósticos e planejamento territorial e conhecimento das políticas públicas e das dimensões *polity* e *politcs*.

Chama a atenção que muitos dos principais atores envolvidos com a política territorial nos territórios desconheciam o *modus operandi* e até mesmo a existência do PBSM, mesmo naqueles territórios cujas ações do plano já estavam previstas para iniciar ou já tinham iniciado. O colegiado territorial poderia ter um papel importante, por exemplo, na identificação das pessoas em situação de extrema pobreza (para além daquelas que já dispõem de DAP), na construção de projetos direcionados para estas e na promoção do acesso a determinadas políticas públicas, essenciais para a superação desta condição.

Nesse sentido, entende-se que os mecanismos de identificação das populações mais vulneráveis nos territórios devem perpassar a institucionalidade territorial dos colegiados, além de incorporar a noção de privação e multidimensionalidade da pobreza, debatida no relatório geral da pesquisa. É fundamental que haja a análise de diferentes instrumentos de cadastro para definição das populações a serem priorizadas nas ações territoriais, como ocorreu com o cruzamento do CadÚnico e DAP no PBSM. No entanto, estes devem ser acrescidos da avaliação dos atores territoriais. Isso porque, embora o CadÚnico seja um bom instrumento de identificação das populações em situação de pobreza no país atualmente, tendo sido criado para esta finalidade inclusive, sua aferição não necessariamente é constante (é garantida a cada dois anos) e nem sempre apreende a dinâmica as quais estas população estão submetidas (de mudanças de localização, conquista de emprego, ou mesmo, óbito). O fato de os mecanismos de identificação das populações mais vulneráveis passar pelo crivo da institucionalidade territorial, além de potencializar a ação territorial, ainda compromete os atores sociais territoriais nas ações de combate à pobreza, assegurando maior legitimidade à política.

No que tange ao PTC, considerando os estudos de caso observados (cf. capítulo 9), constatou-se que os investimentos direcionados a este programa não são em sua totalidade aplicados, existindo uma grande defasagem entre os valores previstos, aqueles orçados e os efetivamente pagos. Esse descompasso nos estágios da execução da política pública evidencia um problema substancialmente na interação da política com os colegiados territoriais e com as administrações municipais. Muitos desses atores sociais não dominam os mecanismos de funcionamento da política (desconhecem a Matriz de Ações, por exemplo), o que dificulta a aplicação final dos investimentos públicos. Os três anos de existência desses instrumentos de gestão descentralizados de políticas públicas são insuficientes para que ocorra a sua apropriação pelos atores locais, o que é, em parte, acentuado pelo forte caráter *top-down* da política, como já foi apontado por Bonnal (2012), Delgado e Leite (2011) e Delgado e Grisa (2012).

Considerando a complexidade do PTC, que envolve inúmeros ministérios e ações políticas, e a dinâmica burocrática da administração pública, é fundamental o estabelecimento de um mecanismo no gerenciamento do PTC que comprometa os colegiados e as municipalidades envolvidas a monitorar a Matriz de Ações do programa. O

domínio da Matriz de Ações poderia, em perspectiva muito positiva deste processo, garantir que os colegiados criassem propostas direcionadas à Matriz, no sentido de um Banco de Projetos condizente com as necessidades evidenciadas nos Planos de Desenvolvimento Territorial.

Mesmo reconhecendo os avanços ocorridos na esfera do enfrentamento da pobreza no primeiro decênio do século XXI, observa-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a superá-la, especialmente nas áreas rurais do país. Dessa forma, entendemos que o maior desafio das políticas públicas de desenvolvimento é combinar fortemente ações pontuais com medidas estratégicas, no sentido de remover os obstáculos histórico-estruturais que retroalimentam a geração do fenômeno da pobreza.

Particularmente em termos da pobreza rural, este estudo assumiu que o fenômeno não pode continuar sendo analisado apenas com base na renda monetária, tendo em vista ser um fenômeno multidimensional que precisa ser compreendido e analisado a partir de outras perspectivas metodológicas. É nesse sentido que a pesquisa recorreu à ideia das “privações” como instrumento analítico para analisar a incidência da pobreza em uma magnitude mais ampla (cf. capítulo 7).

Nesse caso, ficou evidente ser fundamental considerar as estratégias de reprodução social das famílias classificadas como pobres. Para tanto, a inserção dessas famílias nos processos produtivos – observar o que fazem e onde trabalham, suas condições de vida, o acesso aos bens e serviços públicos, bem como as condições sociais em cada região geográfica do país – são elementos essenciais para estudos e pesquisas que visam orientar as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza rural, demandando um aprimoramento e fortalecimento do sistema de gestão estratégica da política territorial.

Nessa perspectiva, verifica-se que a recorrência da pobreza rural no Brasil é maior e mais consistente nas regiões onde predomina uma estrutura agrária mais concentrada e dominada pela lógica latifundiária, fazendo com que as demais áreas, especialmente aquelas dominadas por estabelecimentos agropecuários minifundistas, permaneçam comprimidas produtiva e socioeconomicamente, tornando-as incapazes de dar respostas adequadas às demandas, tanto na esfera da produção como na esfera do atendimento ao conjunto de necessidades dessas famílias.

É neste cenário que a abordagem das privações torna-se um instrumento eficaz para orientar as políticas públicas – e neste caso específico a política de desenvolvimento territorial – no sentido de enfrentar o problema da pobreza em suas diferentes dimensões e de forma sistêmica. Para tanto, entende-se que essa política, em sua dimensão macro, deveria enfrentar os seguintes aspectos:

- a) **Superação das privações:** as políticas públicas de desenvolvimento territorial precisam atuar no sentido de superar as privações às quais as famílias pobres estão submetidas, visando garantir a essas famílias o acesso aos meios de produção e demais bens e serviços no âmbito dos direitos humanos. Entre os bens e serviços que analisamos nesta pesquisa e que necessitam atender toda a população pobre, está o acesso à infraestrutura básica (energia elétrica, saneamento, coleta de lixo, habitação, estradas etc.). No que se refere aos meios de produção, um dos principais deles, a terra, deve ser acessada pelas famílias rurais pobres em quantidades suficientes para garantir a reprodução social dessas famílias. Em outras regiões do país, como é o caso do semiárido, agrega-se a isso outro fator essencial que é o acesso à água de forma permanente.
- b) **Inclusão produtiva:** a política de desenvolvimento territorial deve definir uma estratégia de inclusão produtiva das camadas pobres e marginalizadas da população rural, na perspectiva de integrá-las ao conjunto da sociedade de forma adequada. Para tanto, ações precisam ser implementadas nas esferas da produção, com objetivo de se gerar ocupação e renda; da infraestrutura básica, no sentido de propiciar condições favoráveis de reprodução social; do acesso aos benefícios das políticas públicas e dos serviços públicos essenciais, visando ampliar as capacitações humanas e profissionais; e da integração social e cultural.
- c) **Proteção social:** a política de desenvolvimento territorial precisa estar articulada às demais políticas sociais, no sentido de fortalecer e efetivar uma rede de proteção social para a população rural. Para tanto, essa estratégia deve utilizar os instrumentos já existentes, visando articular estes aos serviços públicos básicos (saúde, educação, assistência social) no propósito de ampliar a cobertura, especialmente daquelas famílias que historicamente se encontram marginalizadas e excluídas do sistema geral do país.
- d) **Valorização da participação social nos territórios:** considerando-se a existência de diversos exemplos exitosos de políticas públicas de enfrentamento da pobreza embasadas na participação da sociedade civil, torna-se relevante às políticas de desenvolvimento territorial estimular o envolvimento dos diferentes segmentos sociais neste processo. Como mencionado, é fundamental que participem dos colegiados territoriais representantes das três esferas da sociedade – o Estado, o mercado e a sociedade civil. A participação ampla, de diferentes segmentos da sociedade pode garantir maior eficácia aos projetos territoriais.

- e) Ampliação, capilarização e qualificação dos espaços de concertação social nos territórios: devido à existência de diferentes grupos de interesses nos territórios, é importante que o processo de definição das estratégias de ação dos programas de desenvolvimento territorial priorize o processo de concertação dessa política pública, visando ampliar sua eficiência, especialmente no que diz respeito ao enfrentamento da pobreza. A capilarização implica a necessidade de este processo ocorrer num formato que permita uma maior apropriação dos atores locais do funcionamento dos espaços de concertação e das políticas públicas, o que contribui, em grande medida, para uma qualificação das ações desenvolvidas nestes espaços.
- f) Ampliação da governança das políticas públicas: devido ao elevado número de programas e ações governamentais que incidem em uma mesma área geográfica, é fundamental que haja um processo de coordenação dessas políticas no sentido de potencializar seus efeitos.
- g) Respeito às especificidades sociais: mesmo que as características da pobreza em todo o Brasil sejam praticamente idênticas, frequentemente associadas às privações a que diferentes grupos sociais estão submetidos, é fundamental que a política pública de desenvolvimento territorial respeite as especificidades de cada território, a exemplo do que foi constatado pela pesquisa no Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, onde o entendimento da pobreza passa por questões que envolvem especificidades do universo indígena. Essa compreensão, associada à multidimensionalidade da pobreza, contribuirá para se estabelecer mecanismos mais eficientes, mesmo que complexos, na identificação das famílias a serem priorizadas nas ações de superação da pobreza.



## Referências

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria de estudos territoriais. In: *I Colóquio Internacional Sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Florianópolis (SC): UFSC, agosto 2007.

\_\_\_\_\_. Aprendizagem nas políticas públicas. Disponível em: [www.valor.com.br/veconomico](http://www.valor.com.br/veconomico), 6/10/2006.

\_\_\_\_\_. Representatividade e inovação. In: *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

ABRAMOVAY, R. et al. Movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial. s/d. Disponível em: [www.econ.fea.usp.br/abramovay](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay).

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRODER, M. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010;

ADDISON T., HULME D., KANBUR R. *Poverty dynamics: measurement and understanding from an interdisciplinary perspective*. Manchester 1824: BWPI Working Paper 19, 2008.

ADIB, A. R. *Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento*. Brasília: SDT, 2005.

ALKIRE, S. *Choosing Dimensions: the capability approach and multidimensional poverty*. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. *The Many Dimensions of Poverty*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2008.

ALKIRE, S.; FOSTER, J. *Counting and multidimensional poverty measurement*. OPHI (Working Paper n.7), 2008.

ALKIRE S., SANTOS M. E. *Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries*. Oxford Poverty & Human Development Initiative. OPHI working Paper, nº38, 2010.

ALMEIDA, M.A.F. *A ocupação recente da Amazônia através das grandes empresas pecuárias*. Dissertação de Mestrado. Belém (PA): NAEA, 1982.

ANAYA, F.C. *De encurralados à vazanteiros em movimento: as reivindicações territoriais das comunidades vazanteiras de Pau Preto, Pau de Léguas e Quilombola da Lapinha no campo ambiental*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2012.

ASSIS, W.S. *A construção da representação dos trabalhadores rurais no Sudeste paraense*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro (RJ): CPDA/UFRRJ, 2007.

ASSIS, W. S.; LEITE, S. P., GRISA, C. Território do Sudeste paraense (PA). In: LEITE, S. (Coord.). *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012.

BACELAR, T. et al. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009.

\_\_\_\_\_. *Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multidimensionalidade. Uma visão a partir do Brasil*. In: BACELAR, T. et al. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 10, 2009, p. 35-52.

BAHIA, Governo do Estado. *Consórcios públicos: um novo instrumento de cooperação federativa*. Salvador (BA), 2011.

BARBEITO, A. et al. *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP, 1999.

BARBOSA, R.S.; FEITOSA, A.M.A. A dinâmica de luta pela terra no Norte de Minas Gerais. In: CLEPS JÚNIOR, J.Z.; FEITOSA, A.M.A. *Debaixo da lona: tendências e desafios regionais da luta pela posse da terra e da reforma agrária no Brasil*. Goiânia (GO): Editora da UCG, 2006.

BARBOSA, R.; ZIMMERMANN, S.; TECCHIO, A., Território da Serra Geral (MG). In: Leite, S. (Coord.). *Produto 3: Enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012.

BARROS, R.P. et al. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006.

BECKER, B.K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*. Santa Maria (RS), n.12, p.135-159, set. 2001.

BEDUSCHI FILHO, L.C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. In: *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Juiz de Fora (MG): SOBER, 2003.

BERDEGUÉ, J. *et al. Propositiones para el desarrollo territorial*. Santiago de Chile, RMISP. (Serie Políticas para el Desarrollo Territorial, Septiembre 2011).

BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. OPPA/CPDA/UFRRJ, *Produto 2 – Relatório final*, 2012.

BONNAL, P. Evolução e funcionamento do desenvolvimento territorial na França. Salvador, *II Fórum Internacional: Desenvolvimento Territorial, Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*, 2007, 14p.

BONNAL, P.; DELGADO, N.G.; CAZELLA, A.A. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: DELGADO, N.; LEITE, S. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14, 2011, p. 35-60.

BONNAL P., MALUF R. *Le lien entre l'insertion du développement durable dans les politiques publiques en milieu rural et la rénovation du régime politique au Brésil* (em publicação).

BONNAL, P.; MALUF, R.S. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: LIMA, E.N. et al. (orgs.), *Mundo rural IV. Configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. R. Janeiro, Mauad/UFRRJ, p. 216-235, 2007.

BONNAL P., MAURY C., LE COQ J.-F., MERAL P., BONIN M., LEGRAND T. *Payments for environmental services and environmental and territorial governance: lessons from empirical studies*. Presented in Payments for Ecosystem Services and their Institutional Dimensions International Conference on Payments for Ecosystem Services. Berlim. Novembro, 2011.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N.; LEITE, S. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14, 2011.

BOURDIEU. P. (dir.). *La misère du monde*. Paris: Seuil, libre examen, 1993.

BOURGUIGNON F. Le triangle pauvreté – croissance – inégalités. *Afrique contemporaine*, outono, 2004.

BOURGUIGNON, F.; CHAKRAVARTY, S. The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*, n.1, pp.25-49, 2008.

BOWLES S. Institutional poverty traps. IN: S. BOWLES, S. N. DURLAUF e K. HOFF (Eds.) *Poverty traps*. Russell Sage Foundation. Santa Fe: Institute John & Catherine MacArthur Foundation, 2004.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL. *Territórios da Cidadania*. Disponível em: [www.territorios-dacidadania.gov.br](http://www.territorios-dacidadania.gov.br).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SISTEMA DE GESTÃO ESTRATÉGICA. *Gestão de projetos*, s.d. Disponível em: [http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto\\_re/](http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto_re/) Acesso em: 15/08/2012.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SISTEMA DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS. *Composição municipal do Território Serra Geral –MG*, s.d. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/mapa.php> Acesso em: 15/08/2012.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Estudos Propositivos Território de Irecê*, 2005.

BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA. Banco Central do Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/>. Acesso em 16 set. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Banco de Dados do Sistema Único de Saúde, 2010. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0204&id=6906>. Acesso em 23 nov. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010. Disponível em: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>. Acesso em 20 out. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Departamento Nacional de Produção Mineral. Informe Mineral da Amazônia. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/>. Acesso em 23 nov. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. *Texto para Discussão n.4*. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003.

\_\_\_\_\_. *Atlas dos Territórios* - 2004. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

\_\_\_\_\_. *Relatório de execução*. Plano de execução 2010. Territórios da Cidadania. s.d. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br> Acesso em: 06/01/2012.

\_\_\_\_\_. *Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades*. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009. 20p. Disponível em: <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221713](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713)>. Acesso em: 22 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Informações Territoriais*. Síntese Brasil x Territórios. s.d. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1> Acesso em: 07/01/2012.

\_\_\_\_\_. *Territórios da Cidadania*. Plano de execução, 2010. Brasília: 2010. Disponível em: Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br> Acesso em: 06/01/2012.

\_\_\_\_\_. *Balanço da Matriz de Ações Federal 2008 e Matriz de Ações Federal 2009*. Material de divulgação do Programa Territórios da Cidadania. Brasília: SDT, 2010b.

\_\_\_\_\_. *Brasil Sem Miséria Rural: passo a passo dos instrumentos e atividades programadas*. Brasília: 2011b.

\_\_\_\_\_. *Manual de Operações do Pronera*. Brasília: INCRA, 2011a. Disponível em: <[http://incra.gov.br/portal/images/arquivos/manual\\_pronera\\_e\\_portaria\\_publicados.pdf](http://incra.gov.br/portal/images/arquivos/manual_pronera_e_portaria_publicados.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Orientações gerais para a elaboração e qualificação dos PTDRS*. Brasília: SDT, 2010a.

\_\_\_\_\_. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado (versão preliminar)*. Xanxerê, 2006.

\_\_\_\_\_. *Resultado da Gestão Territorial: Gestão de Projetos. Sistema de Gestão Estratégica - SGE*. MDA, 2004 a 2010. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto\\_re/index.php](http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto_re/index.php)>. Acesso em: 26 set. 2011b.

\_\_\_\_\_. *Série Documentos Institucionais*. Brasília: SDT, s.d.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Informação Territoriais*, 2010. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2> . Acesso em 20 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Portal do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*, 2010. Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2390358>. Acesso em 20 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: estudo propositivo para dinamização econômica do Território Sertão Ocidental – SE*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, 2010.

\_\_\_\_\_. Colegiados territoriais: guia para a organização social dos territórios. *Documento de apoio 05*. Brasília: SDT, 2010a.

\_\_\_\_\_. *Orientações gerais para a elaboração e qualificação dos PTDRS*. Brasília: SDT, 2010b.

\_\_\_\_\_. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Série documentos institucionais 02-2005*. Brasília: SDT, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Assistência Social: Centro de Referência de Assistência Social*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras>>. Acesso em 26 jan. 2012a;

\_\_\_\_\_. *Assistência Social: Centro de Referência Especializado de Assistência Social*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecao especial/creas>>. Acesso em 26 jan. 2012b;

\_\_\_\_\_. *Assistência Social: Benefícios Assistenciais*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais>>. Acesso em 26 jan. 2012c.

\_\_\_\_\_. *Bolsa família: lista de beneficiários*. Disponível em: <[https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp)>. Acesso em: 04 abr. 2011a.

\_\_\_\_\_. *Plano Brasil sem miséria*, 2011b.

\_\_\_\_\_. *Acelerar a inclusão produtiva: novo ciclo de investimentos e as oportunidades de superação das desigualdades sociais e regionais*. Brasília: MDS, 2010, 32p.

\_\_\_\_\_. *Nota do MDS sobre o perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do Censo de 2010*. s.d.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?181317828>. Acesso em 10 out. 2010.

\_\_\_\_\_. *Uma estratégia de Desenvolvimento Social*. Brasília (DF), 1996. (Coleção documentos da Presidência da República)

BUAINAIN, A. M et al. *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: v. 16, IICA, 2012.

CAMPOS, A. G. et al. O direito ao trabalho e a necessidade de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva. In: ARANHA, A. (org.), *MDS – Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília (DF): MDS, Vol. II, 2010.

CAMPOS, C. *Diversidade socioambiental de Roraima: subsídios para debater o futuro sustentável da região*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

CAMPOS, I. Os colonos do rio Uruguai: relações entre pequena produção e a agroindústria no oeste catarinense. Dissertação de Mestrado. Campina Grande: UFPB, 1987.

CARNEIRO, M. J. E MALUF, R. S. (orgs.). *Para além da produção – multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro/ Brasília: Mauad/NEAD, 2003.

CAZELLA, A. A. Assentamentos rurais e cooperação agrícola: políticas conflitantes. O caso do assentamento 30 de Outubro- SC. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1992.

CAZELLA, A., BONNAL, P. E MALUF, R.S. (orgs.). *Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

CAZELLA, A. A; BURIGO, F. L. Sistemas territoriais de financiamento: concepção de projetos inclusivos. In: LEITE, S. P; DELGADO, N. G. (Coord.). *Políticas Públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, agosto de 2011, p. 131-168.

CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile. (28º periodo de sesiones), 2000.

CHAMBERS, R. *Poverty Research: Methodologies, Mindsets and Multidimensionality*. XWorking Paper 293. Institute of Development Studies, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CNDRS). *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. 3ª. Versão, Brasília, 4 de dezembro de 2002.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF). *Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural sustentável*. Documento-Base Pós-Plenária Aprovado pelo CONDRAF. Brasília (DF), abril de 2006.

COMIN, F.; QIZILBASH, M.; ALKIRE, S. *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Magnitud de la Pobreza en America latina en los Años Ochenta*. Santiago de Chile: CEPAL, 1991.

\_\_\_\_\_. *Panorama Social de América latina y el Caribe en 2008*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

\_\_\_\_\_. *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA (CIR). Carta Final da 41ª Assembléia geral dos povos indígenas de Roraima: fortalecendo a luta e autonomia dos povos indígenas de roraima. Centro Regional do Lago do Caracaranã, Terra Indígena Raposa Serra do Sol, 11 a 16 de Março de 2012.

COSTA, F.A. Políticas públicas e dinâmicas agrárias na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. In: COSTA, F.A.; TURA, L.R. *Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará*. Brasília (DF): Brasília Jurídica/FASE, 2000.

COSTA, J.B.A. Do tempo da fartura dos crioulos ao tempo de penúria dos morenos: identidade através de rito em brejo dos crioulos (MG). Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 1999.

CUNHA, R.E.; CÂMARA PINTO, B.H. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Buenos Aires (Arg.): Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD, 2008.

DAYRELL, C.A. *Geraizeiros y biodiversidad en el norte de Minas Gerais: la contribución de la agroecología e de la etnoecología en los estudios de los agroecosistemas*. Tesis de maestría. Espanha: Universidad Internacional de Andalucía, 1998.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N.G.; LEITE, S.P (orgs). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília, IICA. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14), 2011, p.89-130.

DI MEO G. Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace? In: J. LÉVY , M. LUSSAULT (dir.). *Logiques de l'espace*. Paris: Belin, Mappemonde. Pp. 37-48, 2000.

DOMINGUES, C. R. *Categorias e subcategorias dos projetos estratégicos territoriais dos PTDRS: definições conceituais*. Brasília, dezembro de 2011;

DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiencia latino-americana recente de reforma dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, n.11, pp.3-21, 1997.

DRAYBE, S. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda de reformas. *Cadernos de Pesquisa*, n.32, 1998.

ECHEVERRI, R. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009a.

ECHEVERRI, R. A gestão social dos territórios: o desafio da multidimensionalidade: uma visão a partir da América Latina. In: BACELAR, T. et al. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 10, 2009b, p. 25-34.

ECHEVERRI, R.; PERAFÉN, M.V.; PINILLA, A.M.E. Experiências legislativas de política pública em desenvolvimento dos territórios rurais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. *Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA, 2011, p. 15-137.

EMMI, M.F. *A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais*. 2. ed. Belém (PA): UFPA/ NAEA, 1999. 174 p.

ETGES, V.E. *Desenvolvimento Rural: Potencialidades em Questão*. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2001.

EVANS, P. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's Development as Freedom. *Studies in Comparative International Development*, 37(2), 2002, pp. 54-60.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. Campinas, IE/UNICAMP. (Texto para discussão 192), 2011.

\_\_\_\_\_. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. In: *Economia e Sociedade*, v.13: 155-178, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. *Economia e Sociedade*, v.8, p.183-238, junho de 1997.

FAJNZYLBER, F. Industrialización en América Latina: de la 'Caja Negra' al 'Casillero Vacío'. *Cuadernos de la CEPAL*, 60, 1989.

FAVARETO, A.S. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial. Tese de Doutorado. São Paulo (SP): USP/Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. 2006.

\_\_\_\_\_. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: *Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12).

FAVARETO, Arilson et al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, A.S.;SEIFER, P. Nova ruralidade e desenvolvimento territorial – problemas de definição e implicações para o desenho de políticas, Versão 7 de abril de 2011, 45 p.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS. FECAM. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br/associacoes/index.php>>. Acesso em: 13 de jun. 2011.

FERES, J. C. & MANCERO X. Enfoques para la medición de la pobreza - breve revisión de literatura. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

FINCO, M.V.A. Pobreza rural e degradação ambiental: uma refutação da hipótese do círculo vicioso no Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2003.

FINCO, M.V.A.; WAQUIL, P.D.; MATTOS, E.J. Evidências da relação entre pobreza e degradação ambiental no espaço rural do Rio Grande do Sul. *Ensaio FEE*, v.25, n.1, p. 249-276, abr. 2004.

FLEXOR, G. A economia política da construção institucional do mercado de biodiesel no Brasil. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011, p. 363-387.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA. *Hacia una Región sin Pobres Rurales*. Santiago: FIDA, 2000. Disponível em: <[http://www.ifad.org/operations/regional/2002/pl/regionalstrategy\\_s.pdf](http://www.ifad.org/operations/regional/2002/pl/regionalstrategy_s.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2012.

FOSTER, J. *A class of chronic poverty measures*. Vanderbilt University, Working Paper nº 2007-W01.s/d.

FUNAI/PPTAL/GTZ. *Levantamento etnoambiental das terras indígenas do complexo Macuxi Wapixana*. Brasília: FUNAI/PPTAL/GTZ, 2008.

GARCIA, R. C. Efetivação de direitos, novas institucionalidades e exigências de coordenação: o caso da inclusão produtiva. Brasília: IPEA, 2011 (Boletim de Análise Político-Institucional, n.1).

GARCIA, R. C. et al. O direito ao trabalho e a necessidade de uma política nacional de inclusão produtiva. In: *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010, v.2, 265p.

GEERTZ, C. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GOULART, S. S. Terras indígenas no Oeste Catarinense. *Revista Santa Catarina em História*. Florianópolis: UFSC, v. 1, n. 2, p. 39-46. 2009.

GREEN M., HULME D. From Correlates and Characteristics to Causes: Thinking About Poverty from a Chronic Poverty Perspective. *World development*. Vol. 33: 6, 2005, pp. 867-879.

GRISA, C. Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese Doutorado - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2012, 281pp.

GUERRA, G.A.D. *O posseiro da fronteira: campesinato e sindicalismo no sudeste do Pará*. Belém (PA): UFPA/NAEA, 2001. 170 p.

GUIMARÃES, M. E. *Produto 05: Visualização espacial territorial da análise técnica dos projetos estratégicos de 88 PTDRS*. Goiânia, novembro de 2011.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização - do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

HALL P. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain* " *Comparative Politics*, 25 (3), 1993.

HALL, A. O programa Grande Carajás: Gênese e Evolução. In: HÉBETTE, J. (Org.) *O cerco está se fechando*. Petrópolis (RJ): Ed. Vozes/FASE/NEA/UFGA, 1991. p.38-45

HALPEN C. *Concertation/Négociation/ Négociation*. IN: L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*. 3eme ed. Paris : Les presses de Sciences Po, 2010, pp.155-164.

HAMEL M.-P. e WARIN P. Non-recours (Non-Take up). In: L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET (Dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Les Presses de Sciences Po, 2010, pp. 383-390.

HÉBETTE, J.; MARIN, R.A. Colonização Espontânea, Política Agrária e Grupos Sociais. In: COSTA, J.M.M. *Amazônia: Desenvolvimento e Ocupação*. Rio de Janeiro (RJ): IPEA/INPES, 1979.

HENRIQUE, W. O Capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas (SP): UNICAMP - Instituto de Economia, 1999.

HIRSCHMAN, A. O. *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*. Cambridge (MA), Cambridge University Press, 1981.

\_\_\_\_\_. *O Rival views of market society and other recent essays*. N. York, Viking Press, 1986.

ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. Edição 2011: Ano Base 2009. 2011. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFDM/>. Acesso em: 20 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. *Censo agropecuário 2006*. 2006. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. *Banco de dados: cidades 2009*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> . Acesso em 23 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2010 e contagem da população*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 25 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa produção agrícola e pecuária municipal 2010*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>

\_\_\_\_\_. Santa Catarina. *Produto interno bruto dos municípios*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 jun. 2011a;

\_\_\_\_\_. *Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA: censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em 26 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. *Sistema IBGE de recuperação automática, 2009*. Disponível em: [http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=15](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=15). Acesso em 25 nov. 2010.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. *Serviço de Informação do Estado*, 2010. Disponível em: <http://www.sie.pa.gov.br/sie/>. Acesso em 03 out. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional*. Comunicado da Presidência, n.25, Agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. *Pobreza e mudança social*. Comunicado da Presidência, n.9, setembro de 2008.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). *Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.15. Brasília: IICA, 2012.

\_\_\_\_\_. *Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial. Brasília: IICA, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14. Brasília: IICA, 2011b;

\_\_\_\_\_. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.13. Brasília: IICA, 2011c;

\_\_\_\_\_. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12. Brasília: IICA, 2010a;

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.11. Brasília: IICA, 2010b;

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) – SR (05). *Relação de Projetos de Assentamentos na Bahia*. 2012.

\_\_\_\_\_. Superintendência Regional do sul do Pará (SR-27). *Divisão de obtenção de terras e implantação de projetos de assentamento*. Sistema de informações de projetos de reforma agrária. Marabá (PA), 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Povos indígenas no Brasil*. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt>. Acesso em 24 de junho de 2012.

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC). *Bulletin poverty in focus*, Brasília: August 2008.

\_\_\_\_\_. *Bulletin poverty in focus*, Brasília: October 2007.

\_\_\_\_\_. *Bulletin poverty in focus*, Brasília: December 2006.

\_\_\_\_\_. *Bulletin poverty in focus*, Brasília: September 2004.

IRECÊ, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Mapa de oportunidades plano Brasil sem miséria*. Irecê (BA), 2011.

IRECÊ, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. PTDRS. Irecê (BA), 2010.

IRECÊ, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Regimento Interno*. Irecê (BA), 2009.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. In: *Economia e Sociedade*, v.15, n.1, p. 79-112, Jan./Jun.2006.

KAKWANI, N. New Global Poverty Counts. In: *Poverty in Focus*, September 2004, pp.9-11.

KOO, B.H. AND PERKINS, D.H. (eds.). *Social capability and long-term economic growth*. Basingstoke (UK), MacMillan Press, 1995.

LASA, C.; DELGADO, N. *Território Irecê – BA*. Relatório preliminar 3, 2012.

LASA, C.; DELGADO, N. O Território Irecê (BA). In: LEITE, Sérgio Pereira (Coord.). *Produto 3: enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012.

LASCOUMES P. L'Eco-pouvoir. *Environnement et politiques*. Paris: La découverte, 1993.

LASCOUMES P., LE GALES P. L'action publique saisie par ses instruments In: P. LACOURMES ET P. LE GALES (Dir.) *Gouverner par les instruments*. Paris: Les Presses de Science Po, 2004, pp. 11-44.

LASCOUMES P., SIMARD L. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française de Science Politique*. Vol. 61, 2011, pp. 5-22.

LAVINAS, L. Programas de Garantia de Renda Mínima. (Texto para Discussão n.596). Rio de Janeiro (RJ): IPEA, 1998.

LEITE P. S., DELGADO G. N., BONNAL P., KATO K. Desenvolvimento territorial: Articulação de políticas públicas e atores sociais. In: C. MIRANDA E B. TIBURCIO. (org.). *Articulação de políticas públicas e atores sociais*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, nº8, Brasília: IICA, 2008, pp. 69-170.

LEITE, S. P.; WESZ Jr., V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Território da Cidadania. In: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coord.). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, agosto de 2011, p. 169-196;

LEITE, S.; KATO, K. Desafios dos processos de gestão social e proposição de política. . In: BACELAR, T. et al. *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 10, 2009, p. 95- 154.

LOPES, E.A.; DELGADO, N.; GRISA, C. Território Sertão Ocidental – SE. *Relatório preliminar 3*, 2012.

LOPES, E.A.A.; COSTA, J.E. Territórios rurais e agricultura familiar no nordeste. São Cristovão (SE): Editora UFS, 2009.

LOUREIRO, V.R.; PINTO, J.N. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*. v.19, nº 54, p. 77-98, 2005.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v. 36, n. 1, Spring, 2001. p. 111-141.

MAHONEY J. & THELEN K. (Eds). *Explaining institutional change. ambiguity, agency and power*. Cambridge University Press, 2010.

MALUF, R. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. OPPA/CPDA/UFRRJ, *Produto 2 – Relatório final*, 2012.

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, 2004, p. 299-322.

MALUF, R.S. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 2000, 15, 36-68.

MALUF, R.S. E MATTEI, L. Elementos para construção de uma agenda de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural. In: MIRANDA, C. E TIBÚRCIO, B. (orgs). *Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Brasília, IICA, 2011, 15:26. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: edição especial)

MANDUCA, L.S.; SILVA, N.M. & ALMEIDA, F.T. Atlas escolar: Terra Indígena São Marcos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2009.

MARQUES, R. M. Previdência social: a nova legislação e as propostas de reforma de governo. São Paulo: FUNDAP, 1992 (Texto para Discussão n.4)

MATTEI, Lauro. Pobreza rural: um fenômeno histórico estrutural relacionado à estrutura agrária do país. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Boletim nº 14, 2012. Disponível: <[http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo\\_OPPA\\_pt\\_041-01\\_2012\\_lauro\\_mattei.PDF](http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_pt_041-01_2012_lauro_mattei.PDF)>. Acesso em: 14 ago. 2012.

MATTEI, L. Estratégias de erradicação da pobreza rural: notas sobre inclusão sócioprodutiva. Fórum DRS, Ano 5, 2011, N. 82, 06:20.

MATTEI, L. Institucionalidade e protagonismo político: os 10 anos do CONDRAF. Brasília: MDA/CONDRAF, 2010, 161p.

MATTEI, L. f e CAZELLA, A. A. Planejamento e gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços: evidências a partir do estado de Santa Catarina. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2ª Ed., 2009, pp.185-199.

MEDEIROS, L.; DIAS, M.M. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília, D.F., IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14, 2011, p. 197-230.

MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State brasileiro: papel redistributivo das políticas sociais dos anos de 1930 aos anos 1990. Brasília (DF): IPEA (Texto para Discussão, n.852), 2001.

MELDOLESI, L. *Tras los Bastidores de una Obra Maestra: Albert O. Hirschman. El Trimestre Económico*, Vol. 59, N. 233, 1992, p. 65-106.

MICHELOTTI, F.; ALVES, L.N.; ALVES, A.M.N. et al. Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental da Agricultura Familiar & Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste do Pará. Marabá (PA), LASAT-MDS/SDT, 2006. 142p.

MIRANDA, C. E TIBÚRCIO, B. (orgs) Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília, IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14, 2011.

MULLER P. 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*. Vol. 50 :2, pp.189-207.

MULLER P. 2004. *Les politiques publiques*. Paris, PUF.

NASCIMENTO FILHO, H.R. (coord. téc.). *Relatório final: oficina de capacitação e desenvolvimento na Terra Indígena Raposa Serra do Sol*. Boa Vista: CIR/MDA, 2007.

NASCIMENTO FILHO, H.R.; NASCIMENTO, S.P. Terra Indígena Raposa Serra do Sol: uma experiência de capacitação em extensão rural. In: *Revista de biologia geral e experimental*. Aracajú: UFSE, 2012.

NORTH D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA (OPPA/CPDA). *Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, 2012, 7p.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas para enfrentamento da pobreza e da desigualdade no meio rural brasileiro: uma análise a partir da experiência da política de desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA, 2011, 31p.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo e Brasília: Ed. UNESP e ENAP, 2001, p.119-145.

OLIVEIRA FILHO, A.; COUTO FILHO, V.A. Desenvolvimento Territorial Rural na Bahia: uma Política Articulada. In: SOUZA LIMA, R.; PLEIN, C. (Org). *Interfaces e interações em segurança alimentar*. Francisco Beltrão (PR): Unioeste, 2006.

OLIVEIRA, C.L.; DAYRELL, C.A.; DANGELIS FILHO, J.S. Economias invisíveis e comunidades tradicionais no norte de Minas Gerais. In: GAWORA, D.; IDE, M.H.S.; BARBOSA, R.S. *Povos e comunidades Tradicionais no Brasil*. Montes Claros: Editora Unimontes, 2011.

OLIVEIRA, L. Z. Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e o Enfrentamento da Pobreza no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina. 2011. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

OLIVEIRA, E. L. et al. *Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

OLIVEIRA, L. Z.; CAZELLA, A. A.; TECCHIO, A. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no território Meio oeste Contestado (SC). Vitória, *Anais... 50º Congresso da SOBER*, 2012.

OLIVEIRA, M.C. Reorganização do Espaço Agrário de Arapiraca no Contexto da fumi-cultura – 1980-1996. Dissertação de Mestrado. São Cristóvão (SE): NPGE/UFS, 2003

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Objetivos de desarrollo del milenio: una Mirada desde América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: 2005.

OROZCO, M., HUBERT, C. *La focalización en el programa de desarrollo humano oportuni-dades de Mexico*. Washington DC: World Bank, Discussion Paper 0531, 2005.

PAZ, J.; GUSMAN, J.; MARTINEZ, J.; RODRIGUES, J. *América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Estudios Población y Desarrollo, número 53, 2004.

PERICO, Rafael E.; PERAFÉN, Mireya V.; PINILLA, Ana M.E. Experiências legislativas de política pública em desenvolvimento dos territórios rurais. In: PERICO, Rafael et al. Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo. Brasília: IICA, 2011, p. 15-137;

POLI, J. Caboclos: pioneirismo e marginalização. In: *Cadernos do CEOM*. Chapecó: Argos, ano 19, n. 23, p. 149-187, 2006.

PROGRAMA DE LAS NAÇÕES UNIDAS PARA EL O DESARROLLO. *La verdadera riqueza de las naciones: caminos de desarrollo humano*. Nueva York (USA): ONU (Informes sobre Desarrollo Humano), 2010.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

QUEIROZ, M.I.P. *Mandonismo local na vida política brasileira: da colônia à Primeira República: ensaio de sociologia política*. São Paulo: IEB/USP, 1969.

RAFFINOT M. *Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique*. Document de travail: DT/2009-02. DIAL, 2009.

RAWLING, L. A new approach to social assistance: latin america's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security*, v.58, n.2-3, 2005.

REDDY, S. *A Capability-Based Approach to Estimating Global Poverty*. In: *Poverty in Focus*, September 2004, pp.6-8.

REIS E. Perceptions of poverty and inequality among Brazilian elites. In: E. REIS E M. MOORE (EDS), *Elite perceptions of poverty and inequality*. London: Zed books Ltd, 2005.

RENK, A. A luta da erva: um ofício étnico da nação brasileira no Oeste Catarinense. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1990.

ROCHA, S. *A evolução do programa bolsa família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza*. Oxford: University of Oxford, Brazilian Studies Programme, Occasional Paper 01-08, 2008.

RODRIGUES, E.S. Mandioca: uma rede produtiva, alimentar e comercial com implicação sócio-econômica. Monografia apresentada ao NUHER da UFRR, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialização em Etnodesenvolvimento. Boa Vista: NUHER/UFRR, 2010.

ROSAR, D.B.; CAZELLA, A.; ZIMMERMANN, S. A. Território Raposa Serra do Sol e São Marcos. *Relatório preliminar 3*, 2012.

\_\_\_\_\_. Território Indígena Raposa Serra do Sol E São Marcos. In: LEITE, S. P.(Coord.). *Produto 3: enfrentamento da pobreza, desenvolvimento territorial e políticas públicas: marco analítico e evidências a partir de cinco estudos de caso*. IICA, 2012.

SABATTIERP., SCHALGERE. Les approches cognitives des politiques publiques : Perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*. Vol. 50: 2, 2000, pp.209-234.

SALAMA, P.; VALIER, J. Neoliberalismo, Pobreza e Desigualdades no Terceiro Mundo. Buenos Aires: CIEPP, 1996.

SANTOS, M. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. Ed. Fundação Perseu Abramo. 3ra Ed, 2007.

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

SANTOS, M.H.C. *Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte*. Dados, v. 40, n.3, 1997.

SANTOS, P.E. O Território do Sertão Ocidental/SE: impasses e limites da gestão colegiada. *Relatório final do PIBIC. CNPq/UFS*. Aracaju, 2011.

SANTOS, R. O. C. Análise das políticas de obtenção dos Assentamentos Rurais no Brasil de 1985 a 2009: estudo dos assentamentos reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo. FAPESP - Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo. Presidente Prudente, 2010 (Trabalho de Conclusão de Curso).

SARTORI, S. Produto 02. Documento contendo: "análise do processo de constituição e funcionamento dos colegiados territoriais, incluindo todas suas instâncias nos territórios Planalto Catarinense, Serra Catarinense, Meio Oeste-Contestado, Alto Uruguai, no período de 2007 a 2010." Florianópolis/SC, 2011 (Consultoria IICA).

SCHMITT, C. J.; MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. P.; GRISA, C.; CINTRÃO, R. A.; ZIMMERMANN, S. A. O Programa de aquisição de alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. *Texto – Síntese*, no prelo.

SCHMITZ, H. Assistência Técnica para a Agricultura Familiar. In: SIMÕES, A. *Coleta Amazônica: iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia*. Belém (PA): Ed. Alves, 2001, p. 61-87.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes*. vol. 23, n. 01-02, p 99-117, 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. OBSERVATÓRIO DE SERGIPE. Censo 2010: onde está a pobreza extrema em Sergipe? 2011. Disponível em: <http://www.observatorio.se.gov.br/noticias/observatorio/95-censo-2010-extrema-pobreza-em-sergipe.html> Acesso em 29/08/2012.

SELIMANOVSKI C. Effets de lieu et processus de disqualification sociale. Le cas de Strasbourg et du Bas-Rhin. *Espace populations sociétés*, 2009.

SELIMANOVSKI C. *La frontière de la pauvreté*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SEN, A. Elements of a theory of human rights. *Philosophy and Public affairs* 234, pp.315-356, 2004.

SEN, A. *Poor, relatively speaking*. In: SEN, A. (org.). *Resources, values and development*. Oxford: Blackwell, 1984.

SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica* 44, pp.219-23, 1976.

SINDZINGRE A. *Poverty traps: a perspective from development economics*. Nanterre: Economix, Univ. Paris X. Working paper 2007, 06.

\_\_\_\_\_. *Institutions, développement et pauvreté*. AFD. Document de travail, n°20, 2006.

\_\_\_\_\_. The multidimensionality of poverty: an institutionalist perspective. *Paper presented in the International Conference "The Many Dimensions of Poverty"*. International Poverty Centre, UNDP, Brasília, 29-31 august 2005.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA (Texto para Discussão n.1424), 2009.

STAVENHAGEN, R. Etnodesenvolvimento: Uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. Anuário Antropológico 84. Rio de Janeiro (RJ): Tempo Brasileiro, 1985.

STEWART F., HAEIS-WHITE B., SAITH R. (Eds). *Defining poverty in the developing world*. Basingstoke (UK): Palgrave MacMillan, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000. Salvador (BA): SEI, 2007.

TCIRSSSM/COPING. Plano de etnodenvolvimento do Território Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos - PEI. *Programa Territórios da Cidadania* - SDT/MDA, novembro de 2010.

TECCHIO, A. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). 2012. 183 f. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas). Florianópolis: UFSC, 2012.

TECCHIO, A.; CAZELLA, A. Território Meio Oeste Contestado – SC. *Relatório preliminar 3*, 2012.

THORBECKE, E. Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. *The many dimensions of poverty*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2008.

TOWNSEND, P. What is Poverty? An historical perspective. *UNDP: International Poverty Centre, Poverty in Focus*, December 2006.

TOWNSEND, P. A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to professor Amartya Sen. *Oxford Economics Papers*, 37, pp.659-668, 1985.

TURA, L.R. Gritos do Campo: Reconhecimento Político e Exercícios de Cidadania no Pará. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro (RJ): UFRJ/IFCS/PPGS, 1996. 146 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ / CPDA). Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas. Rio de Janeiro (RJ): UFRRJ, maio de 2006.

UNRISD. *Combating poverty and inequality*. Geneva. UNRISD publication, 2010.

VEIGA, J. E. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, Ed. Autores Associados, 2002. ALKIRE, S. Choosing dimensions: the capability approach and Multidimensional poverty. In: KAKWANI, N. & SILBER, J. (org.) *The many dimensions of poverty*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2008.

VEIGA, J.E. Cidades imaginárias. Disponível em: [www.nead.gov.br/leiturarecomendada](http://www.nead.gov.br/leiturarecomendada) Acesso em: 29/11/2001.

WANDERLEY, M.N.B. *Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no nordeste brasileiro*. São Paulo (SP): Polis/Campinas (SP): CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCH-Unicamp, 2004.

WARIN P. Le non-recours par désintérêt: La possibilité d'un «vivre hors droits». *Vie sociale*, nº1/2008.

WORLD BANK. *Workshop on conditional cash transfer Programs (CCTs): operational experiences*. Washington DC, Final Report, 2003.



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: [iica.br@iica.int](mailto:iica.br@iica.int)

Homepage: [www.iica.org.br](http://www.iica.org.br)