

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL NO BRASIL

TERRITORIAL DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICIES TO FIGHT RURAL POVERTY IN BRAZIL

Silvia Aparecida Zimmermann

Doutora em Ciências Sociais e pós-Doutoranda da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ).
silviazcpda@yahoo.com.br

Catia Grisa

Doutora em Ciências Sociais e Professora da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e pesquisadora do OPPO/CPDA/UFRRJ.
catiagrisa@yahoo.com.br

Andréia Tecchio

Mestre em Agroecossistemas e Doutoranda do CPDA/UFRRJ.
deiatecchio@yahoo.com.br

Sérgio Pereira Leite

Doutor em economia e Professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do OPPO/CPDA/UFRRJ. E-mail: sergioleite@ufrj.br

Philippe Bonnal

Mestre em Economia Agroalimentar e Rural, Pesquisador do Centre de Coopération Internationale de Recherches Agronomiques pour le Développement (CIRAD), da França e pesquisador do OPPO/CPDA/UFRRJ.
philippe.bonnal@cirad.fr

Ademir Antônio Cazella

Doutor em Ciências do Homem e da Sociedade, Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC) e pesquisador do OPPO/CPDA/UFRRJ.
aacazella@gmail.com

Nelson Giordano Delgado

Doutor em Ciências Sociais, Professor do CPDA/UFRRJ e pesquisador do OPPO/CPDA/UFRRJ.
nelsongdelgado@gmail.com

Renato Jamil Maluf

Doutor em Ciência Econômica, Professor do CPDA/UFRRJ e pesquisador OPPO/CPDA/UFRRJ.
rsmaluf@gmail.com

Lauro Mattei

Doutor em Ciências Econômicas, Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Econômicas e de Administração da UFSC e pesquisador do OPPO/CPDA/UFRRJ.
mattei@cse.ufsc.br

Resumo

O artigo apresenta pesquisa desenvolvida pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), a qual buscou analisar as interfaces entre as políticas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza rural. Além de levantamento bibliográfico e documental, foram selecionados seis territórios da cidadania para pesquisa de campo, envolvendo várias entrevistas com representantes da sociedade civil e do poder público. Mais do que reconhecer as limitações do emprego da abordagem territorial nas políticas públicas, o artigo analisa os avanços e limitações no combate à pobreza rural. Os diferentes casos revelam a prevalência de políticas orientadas para a assistência social e certo arrefecimento das políticas que buscam alterações mais estruturais nas famílias rurais pobres.

Palavras-Chave: Desenvolvimento territorial. Políticas públicas. Pobreza rural.

Abstract

The paper presents research developed by the Observatory on Public Policies for Agriculture (OPPA / CPDA), in partnership with the Inter American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), which investigates the interfaces between territorial development policies and rural poverty reduction. In addition to bibliographic and documentary research, six Territories of Citizenship were selected to visit involving interviews with various representatives of civil society and the government. Besides debating the limitations of using the territorial approach in public policy, the paper analyzes the advances and limitations in reduction rural poverty. The different cases show the prevalence of policies aimed at social assistance and a decrease of policies that seek more structural changes to poor rural families.

Keywords: Territorial Development. Public Policies. Rural Poverty.

Introdução

O tema da pobreza vem ocupando crescente destaque nas agendas públicas nacionais e internacionais (OTTE *et al.*, 2012; RAVALLION, 2011; IPEA, 2011; OSÓRIO, SOARES e SOUZA, 2011; DIXON, GULLIVER e GIBBON, 2001). Mesmo

que conceitos sejam distintos, que indicadores variem e que as perspectivas de ações sejam heterogêneas, é inegável nos dias atuais a interpretação da pobreza enquanto um tema eminentemente político. É importante também 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.

Neste período houve também inovações institucionais e nas 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 o estabelecimento da democracia na maioria dos países, o que contribuiu para criar um contexto que reforçou a importância das políticas públicas de enfrentamento da pobreza e a participação dos atores neste processo.

O Brasil não ficou indiferente neste contexto. Diversas ações e políticas públicas vêm sendo desenvolvidas, a exemplo da Campanha Nacional de Combate à Fome e a Miséria e pela Vida no início dos anos 1990, o Programa Comunidade Solidária em 1995, o Programa Fome Zero em 2003 e, mais recentemente, o Plano Brasil Sem Miséria – quando o tema da pobreza passou a ser considerado prioridade política na agenda nacional. Assinala-se, porém, que a pobreza não é um fenômeno recente, tendo suas raízes inscritas desde o processo de formação econômica do Brasil, ainda que aprofundada e complexificada na década de 1980 após as sucessivas crises econômicas registradas no país (MATTEI, 2012; DELGADO, 2005; FAGNANI, 1999, 1997).

No que concerne especialmente ao meio rural, algumas inovações institucionais importantes que contribuem à redução da pobreza rural merecem ser destacadas. Citam-se: o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais e as políticas públicas e ações específicas direcionadas a estes segmentos; a previdência e as transferências sociais, a exemplo da aposentadoria rural e

do Programa Bolsa Família; e, a implementação de políticas territoriais que abriram novas perspectivas ao protagonismo dos atores sociais, à articulação de políticas públicas e ao enfrentamento das desigualdades. Destacam-se como políticas territoriais o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído em 2008.

Este artigo procura analisar justamente o emprego da abordagem territorial nas políticas públicas brasileiras, enfatizando as interfaces entre a implementação destas políticas de desenvolvimento territorial e os processos de enfrentamento da pobreza no meio rural. O artigo resulta de pesquisa intitulada *Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial*, desenvolvida pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA) em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) (LEITE, 2013). Além de levantamento bibliográfico e documental, foram selecionados seis territórios da cidadania para pesquisa de campo: Meio Oeste Contestado (SC); Irecê (BA); Sertão Ocidental (SE); Serra Geral (MG); Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (RR) e Sudeste Paraense (PA)ⁱ. A seleção destes territórios levou em conta indicadores de vulnerabilidade social da população rural, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a incidência do Programa Bolsa Família, e o número de famílias no cadastro único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A pesquisa de campo foi realizada em meados de 2012, envolvendo várias entrevistas com representantes da sociedade civil e do poder público que atuam nos territórios, visando averiguar *in loco* as dinâmicas sociais e produtivas e seus possíveis rebatimentos sobre as condições de vulnerabilidade da população rural a partir das políticas de desenvolvimento territorial.

A discussão dos resultados da pesquisa neste trabalho foi organizada em duas seções principais, somadas a esta introdução e as considerações finais. A primeira apresenta as políticas territoriais, evidenciando a vinculação destas à questão da

pobreza, e a segunda foca os estudos de caso e apresenta dados mais específicos dos territórios e do comportamento dos programas territoriais nestes locais.

Pobreza rural no Brasil e políticas públicas de abordagem territorial

A pobreza rural no Brasil é tributária da ocupação e formação econômica do país e, particularmente, do rápido processo de industrialização e de urbanização que comportou a contradição de promover grande expansão da produção econômica com danosos resultados sociais, notadamente, 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 liberam mão de obra, relações precárias de trabalho e a urbanização acelerada que esvazia o meio rural. Ademais, outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil somam-se a estes processos, tais como restrições no acesso à terra, limitações da educação oferecida, dificuldades no acesso aos mercados, privações de acesso a serviços básicos e deficiências de infraestrutura em várias áreas.

Dados da PNAD (IBGE, 2013) revelam que para uma população rural total de 30,7 milhões de pessoas, 8.1 milhões de pessoas são classificadas como extremamente pobres, sendo a distribuição destas muito desigual entre as regiões brasileiras. 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.

Como mencionado acima, desde 2003 o governo brasileiro adotou o recorte territorial como o locus 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. A partir de 2008 intensificou-se nesta proposta o objetivo de superação da pobreza, enfatizando a geração

de trabalho e renda, o desenvolvimento econômico e a universalização de programas básicos de cidadania nos territórios. O Pronat e o PTC são os principais exemplos de políticas públicas baseadas no enfoque territorial do desenvolvimento.

O Pronat está no cerne da formação da própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ocorrida em 2003, no início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

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, por sua vez, a escala estadual é excessivamente ampla; c) 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.

Entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com média de até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, beneficiários do reordenamento agrário), onde teria maior demanda social; iv) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, do MDS, e Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional.

Contando em 2013 com 239 territórios rurais, o Pronat busca nortear os atores

da agricultura familiar na elaboração de projetos territoriais. Por meio de um conjunto de institucionalidades, os atores locais são estimulados a construir, selecionar, desenvolver e realizar o controle social de projetos coletivos que venham a atender as demandas produtivas, econômicas, culturais, ambientais e sociais dos territórios (por exemplo, a construção de centrais de comercialização de produtos da agricultura familiar, aquisição de máquinas e equipamentos, construção de agroindústria, cursos de capacitação etc.). A criação do Pronat 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.

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, por isso, necessitavam de atenção emergencial com ações mais articuladas. A partir dessa percepção foi criado o PTC em 2008, com o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais, mas com uma gestão mais complexa, articulando ações de mais de vinte ministérios. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. Deste modo, entre o conjunto de Territórios Rurais foram selecionados territórios conformados, a partir de então, em Territórios da Cidadania.

Organizado desde 2009 em 120 territórios, o PTC tem por objetivo 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 garantir a universalização dos programas básicos de cidadania e a promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Não é tanto o objetivo do PTC conceber ações públicas inovadoras, mas sim, melhorar a articulação das numerosas políticas já existentes, objetivando criar efeitos territoriais sinérgicos.

Pronat e PTC apresentam posturas distintas e complementares em relação à redução da pobreza rural. O enfrentamento direto à pobreza rural não está contemplado explicitamente nas metas do Pronat. 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 atores dos territórios. 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. Embora normativamente apresentem diferenças, ambas as políticas de desenvolvimento territorial rural (Pronat e PTC) podem atuar sobre a pobreza rural por meio de quatro mecanismos complementares: (i) a concentração territorial da ação pública mediante programas setoriais e diferenciados voltados ao enfrentamento de uma ou várias dimensões da pobreza rural; (ii) a criação de efeitos sinérgicos decorrentes da articulação de programas; (iii) o incremento na participação social e descentralização das políticas públicas (ainda que Pronat e PTC apresentem certas diferenças neste sentido, conforme evidenciado por BONNAL e KATO, 2011); e, (iv) a ampliação da coesão social e o fortalecimento dos mecanismos de solidariedade.

Constata-se, nos próximos itens, que embora existam mudanças positivas ocasionadas no meio rural brasileiro decorrentes do PTC e Pronat, existe ainda uma distância sensível entre os objetivos apresentados pelos respectivos Programas e os resultados alcançados.

Políticas territoriais e a pobreza rural: uma análise a partir de seis estudos de caso

Como mencionado na introdução, a pesquisa que dá origem a este artigo partiu da realização de pesquisa de campo em seis territórios da cidadania. Organizada em subitens, esta seção busca apresentar a caracterização da pobreza nesses territórios, os projetos territoriais executados pelo Pronat, as ações executadas no âmbito do PTC em cada um deles e as vinculações destes com a questão da pobreza rural.

Caracterização da pobreza nos territórios pesquisados

A pesquisa realizada neste trabalho parte do reconhecimento de que o fenômeno da pobreza vai além da simples restrição à renda, envolvendo também à privação de outros recursos materiais e o acesso aos bens e serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, saneamento básico e lazer (Sen, 2004, 2000). Nos territórios estudados, destacaram-se questões tais como: (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 (vii) a falta de trabalho. Encontrou-se, também, a ligação da pobreza com o processo de industrialização e da urbanização ocorrido na segunda metade do século XX.

O contexto histórico de formação dos espaços geográficos dos territórios selecionados remete a alguns elementos estruturais que atuaram e/ou ainda atuam no sentido de manter a pobreza em níveis elevados. Um dos aspectos que sobressai na perspectiva das privações é a dificuldade histórica de parte importante da população residente nesses territórios de ter acesso à terra, o que produz resultados comuns presentes em todos os territórios: os elevados índices de concentração da posse da terra e a grande quantidade de conflitos agrários. Tomemos dois conflitos como exemplo. Um deles ocorreu no início do século XX no Território Meio Oeste Contestado, onde parte da terra foi retirada 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. O outro 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. Não há dúvidas 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 de monocultura em vastas áreas - característica 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, verifica-se também que o próprio processo de desenvolvimento agrícola do país tornou-se 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 dada à agricultura de larga escala e voltada aos mercados internacionais. Desta forma, em praticamente todos os estudos de caso, observou-se que a agricultura familiar, especialmente nas áreas de minifúndio, não se destinou os instrumentos necessários para seu desenvolvimento e, conseqüentemente, à melhoria das condições de vida desta categoria de agricultores. Na perspectiva analítica adotada, as privações ao acesso ao crédito subsidiado; à pesquisa agropecuária e à assistência técnica; a uma 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, em praticamente todos os pequenos municípios que compõem os territórios estudados, mantém-se núcleos de agricultores familiares praticando basicamente uma agricultura para autoconsumo, cujos resultados não permitem ir além da reprodução dessas condições de vida, em geral classificadas como pobreza e 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. Citam-se os territórios de Irecê e Sudeste Paraense, onde se verifica uma alta densidade

demográfica nas cidades polos, com um processo de ocupação urbana irregular, onde as habitações são precárias e inexistente sistema de saneamento básico. O conjunto desses fatores, aliado às dificuldades de 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. Neste caso, a privação do acesso à água é também um elemento determinante para perpetuar a condição social de pobreza em que se encontra a grande maioria da população que reside nas pequenas cidades que compõem esses territórios.

Outro aspecto que pode estar interferindo indiretamente nos níveis de pobreza dos 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.

Registra-se que a trajetória política desses territórios também é fator causador 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 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, cabe mencionar que a concepção de pobreza vigente é muito distinta daquela adotada pelo homem branco. Para os índios, este fenômeno está vinculado à existência ou não da fome, isto porque na concepção deles existe uma relação muito forte entre a

fome, a terra e a pobreza. Segundo eles, a terra é a garantia da produção para o autossustento e, portanto, a possibilidade concreta de erradicação da pobreza. Assim, a terra é o elemento articulador da existência física e espiritual das comunidades indígenas. Ademais, para as lideranças indígenas entrevistadas, 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.

Pronat: projetos territoriais e sua interface com a pobreza rural

Como antecipado, esta seção traz para a análise os projetos territoriais apoiados pelo Pronat nos seis territórios pesquisados e sua interface com a questão da pobreza rural. Esta análise parte dos dados do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do MDA, oriundos da Base de Dados da Caixa Econômica Federal, atualizada em 15 de agosto de 2012. A seguir destacam-se os projetos apoiados em cada território, o estágio de implementação e às áreas que procuram contemplar.

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.). Segundo informações da SGE/SDT, quatro destes projetos não haviam sido iniciados até o momento da pesquisa e os demais encontravam-se concluídos, ainda que alguns enfrentavam dificuldades de governança e de gestão (conflitos entre os atores sociais do território, legalização das organizações, capacidade ociosa dos investimentos) (LASA e DELGADO, 2013).

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. Esta distribuição indica a concentração de projetos em determinados municípios, dado que o território é formado 20 municípios. América Dourada e Gentio do Ouro – municípios com maior proporção de pessoas em extrema pobreza em 2010, 38% e 35% respectivamente (Brasil, MDA, SIT, s.d) – não dispunham de nenhum projeto em execução. Por sua vez, Irecê, que canalizou 41% dos recursos do Pronat, era o município que apresentava 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 durante o período da pesquisa), 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 (2013), a grande maioria destes projetos atende as demandas da agricultura familiar, categoria com maior peso político no território e no colegiado, o que provoca tensões e conflitos com atores vinculados a outros setores, como social e educacional. Para 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 a dificuldades de gestão criadas pela prefeitura do município, sendo a estrutura utilizada por outros grupos sociais (LASA e DELGADO, 2013).

No período 2003-2011, o Território Sertão Ocidental (Sergipe) foi beneficiado com 44 projetos territoriais, perfazendo um total de cerca de R\$ 12,3 milhões. Segundo informações da SGE/SDT, sete projetos encontravam-se em atraso, um paralisado e

nove não haviam sido iniciados, sendo a quase totalidade de projetos nesta condição propostos a partir de 2008. Dos 19 municípios que conformam o território, 14 foram proponentes de projetos, 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 ao 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.

Em torno de 18 projetos do território buscaram a aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias, alguns desses incluindo também capacitação dos agricultores. E, 15 projetos visaram 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, 03 outros projetos visaram contribuir com a educação no território: ampliação e readequação da escola agrícola municipal Presidente José Sarney em Poço Verde e construção de um Centro de Formação de Agricultores Familiares em Simão Dias. Destaca-se que os projetos 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 foi 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 (2013), que há 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 entre 2003 e 2010, perfazendo um total de cerca de R\$ 4,2 milhões, sendo que 89% dos projetos e 78% dos recursos foram aprovados até 2007 (Brasil, MDA, SGE, s.d). Conforme a SGE/SDT, exceto um projeto de 2010, todos encontravam-se concluídos. Menos 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 foi destinado à aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias, sobretudo para a cadeia leiteira, sendo que alguns destes projetos também incluíram atividades de preservação ambiental. Seis projetos foram destinados à estruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural 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 (2013), algumas situações observadas na governança e na gestão de alguns destes projetos geraram conflitos e descrença em relação à institucionalidade territorial. Para 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 (MEDEIROS e DIAS, 2011).

No Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, em Roraima, apenas dois projetos foram 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 da pesquisa. Propostos pela Prefeitura de Uiramutã, um projeto visava a construção de um Centro Comunitário e a 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 (2013) relatam também a existência do Projeto Valorização da Agricultura Indígena, proposto pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para ser apoiado pelo Pronat, mas que tem sido viabilizado por meio de emendas parlamentares, já que os recursos do MDA ainda não haviam sido liberados. De acordo com os autores, a versão do projeto proposto pela Embrapa sofreu várias alterações a partir do diálogo com as comunidades indígenas. A versão original propunha o plantio consorciado de dez 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. Para os autores, essa experiência sugere que a política de desenvolvimento territorial pode ser uma oportunidade à construção de projetos coletivos e de acesso a políticas públicas mais adequadas às especificidades dos povos indígenas (ROSAR, CAZELLA e ZIMMERMANN, 2013).

Entre 2003 e 2011, o Território Sudeste Paraense, no Pará, foi contemplado com 12 projetos, totalizando em torno de R\$ 3,3 milhões (Brasil, MDA, SGE, s.d.). Destes, cinco projetos ainda não haviam sido iniciados, dois encontravam-se paralisados e um

em atraso, o que significa que cerca de 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 (2013), 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 de outros territórios analisados, a maioria dos projetos propostos neste território (08 projetos) teve como proponentes a Secretaria de Estado da Agricultura e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, sendo os principais beneficiários os agricultores familiares e assentados vinculados à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Pará (Fetagri/PA), Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sul do Pará (Fecat), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf) e Movimento dos Sem Terra (MST).

Como nos demais territórios, mais da metade dos projetos foram direcionados à aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias. Cabe ressaltar que dois projetos dedicaram-se à educação/formação, embora um deles ainda não houvesse sido iniciado. Assis, Leite e Grisa (2013) 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 adquirir 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 prevalecente até então na Direção da cooperativa e nos próprios cooperados que buscavam mercados e a valorização do produto em outros estados do Brasil.

Entre 2003 e 2011, o Território Meio Oeste Contestado foi contemplado com 59 projetos apoiados pelo Pronat, totalizando em torno de R\$ 9,2 milhões, dos quais apenas um não havia sido iniciado durante a realização da pesquisa e outro estava em atraso (Brasil, MDA, SGE, s.d.). Apenas 26 projetos e 25% dos recursos totais 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 favorecidos com 11, 09, 05 e 04 projetos, respectivamente. De acordo com Tecchio (2012), a prevalência destes 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. De acordo com a autora, os oito municípios não contemplados com projetos foram os que menos participaram do colegiado territorial.

Mais da metade dos projetos apoiados buscaram a aquisição, construção ou aperfeiçoamento de infraestruturas produtivas agropecuárias. 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 se observa 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. 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, 2012:101). 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. Em entrevistas com alguns atores beneficiários do Programa Bolsa Família, em situação nítida de pobreza, Tecchio (2012) evidenciou que os mesmos não estavam incluídos entre os beneficiários dos projetos apoiados pelo Pronat.

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 às 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, 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 Serviçosⁱⁱ, 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; etc.

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. Ainda que a SDT recomende que o Pronat 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, 2010), os principais beneficiários 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 tinham sido iniciados, alguns encontravam-se em atraso e outros estavam paralisados. Ademais, alguns projetos já concluídos não estavam em funcionamento, são subaproveitados, ou foram “desviados” de seus objetivos iniciais ou do público beneficiário a que eram destinados. Problemas de gestão, 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. Esta situação, por sua recorrência e incapacidade até agora demonstrada pela institucionalidade existente de superá-la, gera descrédito e incertezas quanto à política

territorial e desestimula, muitas vezes, a participação no colegiado da uma maior diversidade de atores sociais presentes nos territórios. 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 parecem ser desafios inadiáveis à política territorial e à legitimação do colegiado como uma institucionalidade capaz de implementar a gestão social dos territórios.

Apesar destes 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 e indispensável, 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.

PTC: ações realizadas nos territórios

Esta seção analisa a gestão do PTC a partir de informações disponíveis nas Matrizes de Ações e nos Relatórios de Execução relativas aos seis territórios estudados, para o período de 2008 a 2010. É fundamental entender que 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 principalmente como instrumento de divulgação aos integrantes dos colegiados territoriais das ações previstas por distintos ministérios, com vistas a uma maior organização social, controle social e monitoramento das políticas públicas.

Por sua vez, os relatórios de execução contem informações sobre as metas físicas previstas e realizadas, e o orçamento previsto, empenhado e pago para cada ação, em cada território no ano fiscal referente. 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 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. Embora os resultados positivos que serão sinalizados, há, contudo, significativos desencontros no processo de planejamento do PTC, como serão evidenciados a seguir.

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 de um Território da Cidadania. 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”.

Em nenhum dos seis casos estudados se constatou inovações no sentido de estruturar unidades de planejamento no interior dos Colegiados, visando elaborar ou qualificar os planos territoriais com o propósito de propiciar uma maior capacidade de captação desse tipo de recursos não territorializados. Os colegiados territoriais não tinham cumprido a contento as suas funções de propor projetos relacionados a políticas

públicas previstas na Matriz de Ações. Até o momento da pesquisa, somente algumas administrações municipais tinham utilizado o pertencimento do seu município ao PTC para justificar demandas junto a determinados ministérios. 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 habituado a gerir exclusivamente a Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf).

Essas deficiências constatadas nos territórios estudados relacionam-se 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 desconhecia 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 ainda insuficientes para que ocorra a sua apropriação pelos atores locais. Isso é, em parte, acentuado pelo forte caráter *top-down* do PTC, também apontado em pesquisas anteriores (DELGADO e LEITE, 2011; BONNAL e KATO, 2011).

Em 2010, a Matriz de Ações para os 120 territórios previu 180 operações ligadas a 19 ministérios ou órgãos públicos federais. O MDA foi 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: 105), “apesar dos 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)” para a maioria dos territórios.

Ao longo dos anos de 2008, 2009 e 2010, os valores previstos para serem aplicados nos territórios pesquisados não foram integralmente alocados. Tomando em conta os Relatórios de Ações dos seis territórios, pode-se constatar que menos da metade dos valores previstos na Matriz de Ações foram efetivamente pagos, conforme Tabela 1. A variação entre a soma dos valores previstos para as ações, os valores que foram empenhados e os valores que aparecem como efetivamente pagos até dezembro de cada ano nos mostram que em três territórios (Irecê, Raposa Serra do Sol e Sudeste Paraense), o valor empenhado foi sempre superior ao valor indicado como pago. Nos outros três territórios, o valor que consta como pago é superior ao valor empenhado (Meio Oeste Contestado, Serra Geral e Sertão Ocidental)ⁱⁱⁱ.

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 das 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 reais. Há de se considerar nessa análise as profundas diferenças de infraestruturas 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 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
Total geral	3.288.027.440,67	2.353.468.857,96	2.503.251.092,88

Fonte: Relatório de Execução do PTC de 2010.

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
Total	2.078.601	974.347.409,84	468,75

Fonte: Relatório de Execução do PTC de 2010.

A Tabela 3 apresenta as cinco 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 se percebe que as ações de caráter assistencial se sobressaem em comparação às políticas voltadas ao apoio às atividades produtivas. O Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (Deficiência e

Idoso) são as principais ações na maioria dos territórios estudados, à exceção do Meio Oeste Contestado onde o programa com maiores investimentos no território foi o Pronaf. O programa Cresce Nordeste também figura como um dos principais no território Sertão Ocidental e Serra Geral. Esse 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 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.

Tabela 3: As cinco principais ações segundo o volume de recursos financeiros pagos em cada território em 2010

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 à 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
Total	143.051.956	260.209.478	180.758.335	118.924.740	16.484.142	155.528.352
Valor <i>Per capita</i> (R\$)	355,12	571,30	632,85	187,32	594,07	571,71

Fonte: Relatório de Execução do PTC de 2010.

É importante ressaltar que o Pronaf foi o programa de apoio à produção agropecuária com maior volume de recursos empenhados nos seis territórios em 2010. Além do Pronaf, destacam-se o PAA, os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Infraestrutura e serviços nos Territórios Rurais. Embora a maioria dos casos tenham assentamentos rurais, o tema da reforma agrária encontra-se praticamente ausente da agenda de discussão dos delegados territoriais. No geral, as preocupações e reivindicações se voltam aos assentamentos 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 citado em seções anteriores.

Os dados dos Relatórios de Execução indicam que houve significativa diferença entre os valores pagos pelos diferentes ministérios que integram a Matriz de Ações. 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 e do Ministério da Saúde. Quando considerados os três anos, essa ordem nem sempre se repete nos territórios, como é o caso do Meio Oeste Contestado onde o MDA responde pela maioria absoluta dos recursos, particularmente em função das aplicações do Pronaf. Dos recursos aplicados pelo MDS nos anos de 2008, 2009 e 2010, pode-se constatar que cerca de 94% (R\$ 1.034.365.199,32) esteve direcionado a programas 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 PAA figura com cerca de 2% das aplicações deste ministério (R\$ 26.095.169).

Considerações finais

Este artigo procurou evidenciar alguns dos principais resultados da pesquisa *Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial*. Como discutido, embora o Pronat e, sobretudo, o PTC carreguem em seus objetivos a redução desta condição e a superação das situações de vulnerabilidade social, estas 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. Observou-se a carência de orientações e discussões 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.

Em relação ao Pronat, observou-se que certos municípios – não raro, aqueles onde a pobreza não é tão expressiva *vis-à-vis* os demais – concentram os projetos apoiados pelo programa e estes destinam-se às populações rurais (dentre a agricultura familiar) mais organizadas e estruturadas economicamente. É escassa a destinação de projetos para quilombolas, indígenas (exceto o caso do território Raposa Serra do Sol e São Marcos), assalariados rurais, mulheres ou jovens, geralmente considerados segmentos sujeitos a maior vulnerabilidade social. Ademais, há certa reprodução de projetos “convencionais” relacionados à produção agrícola, carecendo de ações que contribuam para mudanças estruturais na condição de vida da população local e que sejam inovadores no sentido de promover a diversificação das atividades econômicas e a valorização de distintos modos de vida. A redução da pobreza rural dos territórios geralmente não consiste em um objetivo explícito e prioritário dos projetos territoriais, ainda que os resultados destes e seus efeitos sinérgicos possam colaborar neste sentido.

No que concerne ao PTC, observou-se pouco protagonismo dos atores sociais locais na definição e na conformação das políticas públicas que incidem nos territórios e

certa prevalência de ações assistenciais, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Embora reconhecida a importância destas políticas públicas, ressalta-se que a redução da pobreza rural perpassa mudanças estruturais profundas, sem as quais as possibilidades de reprodução da vulnerabilidade social são assíduas. Conforme discutido acima, promover o acesso à renda; a desconcentração fundiária; o acesso à água; o acesso à infraestruturas como estradas, energia elétrica e o saneamento básico; e o ingresso e a diversificação dos mercados são elementos fundamentais em uma estratégia de combate à pobreza nos territórios. Neste processo, é essencial que a política de desenvolvimento territorial respeite as especificidades de cada território, a exemplo do constatado no Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, onde o entendimento da pobreza passa por questões que envolvem especificidades do universo indígena. Esta 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.

É preciso ressaltar que o período de realização da pesquisa (meados de 2011 a meados de 2012) coincidiu com uma fase de hesitação e de descrédito em relação à continuidade do enfoque territorial como eixo norteador de políticas públicas de desenvolvimento e de enfrentamento da pobreza rural. Esta situação afetou a implementação do Pronat e do PTC, que, de uma situação de programa prioritário no Governo Lula, passou a outra de relativa marginalização no início do Governo Dilma Rousseff. Tal 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 Plano Brasil Sem Miséria pelo governo federal – estruturado com uma metodologia de atuação

muito diversa, que privilegia o recorte municipal e apresenta pouco diálogo com as políticas territoriais – retroalimentava o desânimo e o pouco otimismo acerca da continuidade dos programas territoriais.

Iniciativas recentes, como a criação de 74 novos territórios rurais em maio de 2013 e mudanças na execução do PTC, podem sinalizar para tentativas de retomada das políticas territoriais no Brasil. Com base nos resultados da pesquisa e de várias outras já realizadas no tema (Delgado e Leite, 2011; Favareto, 2010; Echeverri, 2009; Bacelar *et al.*, 2009), esta ampliação numérica poderia vir acompanhada de aprimoramentos nas institucionalidades criadas; maior articulação entre programas e ações públicas (a exemplo do PTC e do Plano Brasil Maior) no sentido de potencializar recursos (humanos e financeiros) e resultados; e, revisões nas políticas territoriais com vistas a contemplar efetivamente a diversidade de atores, setores e atividades dos territórios, promovendo o dinamismo econômico e social, com respeito às questões ambientais e culturais.

ⁱ Para os *surveys* contou-se com a colaboração dos seguintes especialistas: Claudio Lasa (consultor), Eliano Lopes (UFS), Rômulo Barbosa (Unimontes), Daniel Rosar (UFRR) e William Assis (UFPA). Os relatórios desta pesquisa compõem dois volumes da Série Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA, publicados em Leite (2013).

ⁱⁱ O Pronaf Infraestrutura e Serviços era uma linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criada em 1997, sendo que, em 2003, a mesma foi reformulada e em seu lugar foi implementado o PRONAT, sob responsabilidade da SDT.

ⁱⁱⁱ É importante explicar que os valores empenhados e pagos que aparecem nas tabelas foram estimados a partir das porcentagens indicadas nos relatórios sobre total empenhado e pago, tendo em vista o valor previsto (em reais). É curioso o fato de recursos não empenhados terem sido pagos, o que aparece em ações executadas nos territórios estudados, exclusivamente, 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.

Referências bibliográficas

ASSIS, W.; GRISA, C.; LEITE, S.P. 2013. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Território Sudeste paraense (PA). In: LEITE, S.P. (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.2. Brasília: IICA, 2013. (no prelo)

BACELAR, T. *et al.* *Gestão social dos territórios*. Brasília: IICA, 2009.

BARBOSA, R.; ZIMMERMANN, S.; TECCHIO, A., Território da Serra Geral (MG). In: LEITE, S.P. (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.2. Brasília: IICA, 2013. (no prelo)

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, v. 14, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Territórios da Cidadania*. Plano de execução, 2010. Brasília: 2010. Disponível em: [Disponível em: http://www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br) Acesso em: 06/01/2012.

_____. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Série documentos institucionais 02-2005*. Brasília: SDT, 2005.

_____. *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. Acesso em: 26 set. 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.

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.

DIXON, J.; GULLIVER, A.; GIBBON, D. *Farming Systems and Poverty: improving farmers' livelihoods in a changing world*. Rome/Washington: FAO/World Bank, 2001.

DELGADO, G.C. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília (DF): IPEA, 2005, p. 19-50.

ECHEVERRI, R. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. In: *Economia e Sociedade*, v.13: 155-178, dez. 1999.

FAVARETO, A. 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).

_____. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. *Economia e Sociedade*, v.8, p.183-238, junho de 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – 2009. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>> acesso em 02.08.213.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA E APLICADA (IPEA). Mudanças recentes na pobreza brasileira. *Comunicados do IPEA*, nº.11, 2011.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). *Pobreza rural: concepções, determinantes e proposições para a construção de uma agenda de políticas públicas*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, edição especial. Brasília: IICA, 2011.

LASA, C.; DELGADO, N. O Território Irecê (BA). In: LEITE, S.P. (org.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. V.2. Brasília: IICA, 2013. (no prelo)

LEITE, S.P. (org.). 2013. Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. Volumes 1 e 2. Brasília: IICA.

LOPES, E.A.; DELGADO, N.; GRISA, C. Território Sertão Ocidental – SE. In: LEITE, S. P.(Coord.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. V.2. Brasília: IICA, 2013. (no prelo)

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>. Acesso em: 14 ago. 2012.

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.

OSORIO, R.G.; SOARES, S.S.D.; SOUZA, P.H.G.F. Erradicar a pobreza Extrema: um objetivo ao Alcance do Brasil. *Texto para discussão 1619*, 2011.

OTTE, J. *et al.* *Livestock sector development for poverty reduction: an economic and policy perspective livestock's many virtues*. Rome: FAO, 2012.

RAVALLION, M. On multidimensional indices of poverty. *Policy Research Working Paper 5580*, february, 2011.

ROSAR, D.B.; CAZELLA, A.; ZIMMERMANN, S. A. Território Indígena Raposa Serra do Sol E São Marcos. In: LEITE, S. P.(Coord.). LEITE, S. P.(Coord.). *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. V.2. Brasília: IICA, 2013. (no prelo)

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.

SEN, A. Elements of a theory of human rights. *Philosophy and Public affairs* 234, pp.315-356, 2004.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

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.

Recebido em 13/10/2013 Aceito para publicação em 03/03/2014.
