

A ABORDAGEM TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS E A POBREZA RURAL: UM OLHAR A PARTIR DE ESTUDOS DE CASO

TERRITORIAL APPROACH IN THE BRAZILIAN PUBLIC POLICIES AND RURAL POVERTY: A VIEW FROM THE CASE STUDIES

Silvia A. Zimmermann

Professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)
Pesquisadora OPPA/CPDA/UFRRJ e INCT/PPED/UFRRJ
silvia.zimmermann@unila.edu.br

Resumo

O combate à pobreza rural no Brasil a partir da abordagem territorial passou a ocorrer de forma implícita nas políticas públicas nacionais, no exemplo do Pronat (2003) e explícita, no exemplo do PTC (2008) e no PBSM (2012). Esta abordagem enfrenta um momento de questionamentos visto que algumas limitações encontram semelhança no contexto nacional ao mesmo tempo em que outras expõem fragilidades próprias aos traços históricos e culturais das diferentes regiões brasileiras. O presente artigo busca sintetizar uma apresentação realizada pela autora no ENGA (2012), sendo baseada em um estudo de pesquisa desenvolvido pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ), no qual a autora é participante. As reflexões neste documento evidenciam a necessidade de as políticas públicas de abordagem territorial identificarem as especificidades dos determinantes da pobreza e de concepção de pobreza nos diferentes territórios da cidadania no Brasil para um efetivo tratamento da pobreza rural no país.

Palavras-chave: Abordagem territorial, políticas públicas e pobreza rural.

Abstract

The fight rural poverty in Brazil from the territorial approach began to occur implicitly in national public policies, such PRONAT (2003) and explicit in the case of PTC (2008) and PBSM (2012). This approach faces a moment of questioning as some limitations are similar at the national level while others expose themselves to the historical and cultural traits of different Brazilian regions weaknesses. This article aims synthesize a presentation made by the authoress in ENGA (2012), based on a research developed by the Observatory on Public Policies for Agriculture (OPPA / CPDA / UFRRJ), in which the authoress is a participant. The reflections in this paper highlight the need for public policies on territorial approach to identify the specifics of the determinants of poverty and conception of poverty in different territories citizenship in Brazil for effective treatment of rural poverty in the country.

Keywords: territorial approach, public policy and rural poverty.

Introdução

O presente artigo busca sintetizar uma apresentação realizada pela pesquisadora no Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA), em 2012, para atender uma demanda da comissão organizadora do evento em vista a garantir uma memória das apresentações realizadas na ocasião. A apresentação foi baseada na pesquisa desenvolvida pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), intitulada *Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial*, centrada na análise das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. O objetivo do trabalho foi analisar as interfaces entre a implementação de políticas de desenvolvimento territorial e os processos de enfrentamento da pobreza no meio rural. Para a pesquisa, além de um levantamento bibliográfico e documental, foram selecionados seis territórios da cidadania para visita 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)¹. A seleção levou, em conta, indicadores de vulnerabilidade social da população rural, dentre eles: índice de desenvolvimento humano (IDH), índice de incidência do Programa Bolsa Família e índice de incidência de famílias no cadastro único do MDS. As visitas foram realizadas no período de maio a junho 2012, envolvendo inúmeras entrevistas e reuniões com representantes da sociedade civil e do poder público que atuam nos territórios em tela.

O tratamento da pobreza rural surge, mais especificamente, com os debates em torno do tema do desenvolvimento rural nos anos 90 (DELGADO e LEITE, 2013, p.126). Os autores destacam que, em meio a esses debates, 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. A ideia de territorialidade, no entanto, chega às políticas públicas brasileiras em 2001, em debates preparatórios para uma conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável, materializando-se na criação de uma institucionalidade territorial a partir de 2003, com a criação da Secretaria de

Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat (FAVARETO, 2006).

O Pronat, como primeira política pública que evoca a abordagem territorial, foi elaborado para atender áreas de elevado grau de pobreza rural, formadas por um público específico, composto, principalmente, por agricultores familiares, assentados de reforma agrária e populações tradicionais. Esse programa teve um desdobramento para o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que agregou um leque de outras políticas e programas públicos (BONNAL e KATO, 2011, p.70).

O mais recente Programa de abordagem territorial que trata da pobreza é o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), instalado em 2012. É importante não confundir abordagem territorial que determina os recortes territoriais e os dispositivos institucionais das políticas públicas citadas, com os objetivos, natureza e modelo de governança pelos quais são executadas. Existem importantes diferenças que serão abordadas no artigo, principalmente nos termos do combate à pobreza.

Mais do que reconhecer as limitações do emprego da abordagem territorial nas políticas públicas brasileiras, este documento busca refletir sobre alguns avanços e limitações encontradas no enfoque dado ao combate da pobreza por essas políticas. Para tanto, o artigo está dividido em quatro itens. Um primeiro item apresenta algumas metodologias de mensuração da pobreza e o emprego delas nas políticas públicas. Um segundo item apresenta as políticas de abordagem territorial no Brasil e suas institucionalidades, evidenciando a vinculação à questão da pobreza. Um terceiro item apresenta as limitações e os avanços encontrados nos estudos de caso realizados na pesquisa que deu origem a este artigo. Um quarto item apresenta as conclusões e ao final, têm-se as referências bibliográficas.

Dinâmicas sócio-espaciais, metodologias de mensuração da pobreza e seu enfoque nas políticas públicas

Segundo Bonnal (2013), a pobreza corresponde a uma dinâmica complexa de marginalização sócio-espacial que necessita de uma análise aprofundada que compreenda o processo de concentração espacial e a construção de fronteiras sócio-territoriais. Para o autor, 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, no qual se entende que a organização social não pode ser separada, isolada do espaço ou do lugar onde se localiza. O autor evidencia que as interações entre o espaço e a sociedade vão muito além da simples localização dos fenômenos sociais, os quais resultam de fatores diversos ligados à formação do poder, dos conflitos sociais em torno da ocupação do espaço e de processo de marginalização. A partir das reflexões de Selimanovski, Bonnal (2013), entende que os efeitos de lugar interagem com as classes sociais na produção de representações e de normas sociais que, ao se retroalimentarem, exacerbam relações sociais e dão lugar à construção de *fronteiras simbólicas*, que delimitam o espaço. Para o autor, essa concepção desenvolvida por geógrafos que atuam essencialmente no meio urbano, é aplicável, também, para o meio rural. Conforme Bonnal (2013), não são raras as situações, no meio rural, de concentração de população em zonas com fraco potencial agrônomo ou comercial, consecutivas a um processo de desapropriação das suas terras de origem, recuperadas por produtores mais ricos ou por empresas privadas ou públicas. Há uma ponderação para o autor, no entanto, pois entende que as representações e as normas sociais elaboradas nos lugares de marginalidade no meio rural e no meio urbano são diferentes e específicas.

Segundo Bonnal (2013), essas considerações apresentam certas convergências com reflexões de autores como Milton Santos, Rogério Haesbaert e Guy Di Méo, em torno da construção de territórios a partir da superposição e das tensões entre espaço objetivo e espaço subjetivo. Para o autor, essa entrada analítica exige atenção nos fenômenos de fechamento sócio-espaciais e de concentração durável da pobreza no meio rural, conformando o que Bonnal destaca de *poverty-trap* (*armadilha da pobreza*), tanto para identificar a importância do fenômeno quanto para identificar algumas de suas causas.

Na busca de identificar essas dinâmicas sócio-espaciais de pobreza e mensurá-la, criaram-se diversas abordagens do ponto de vista metodológico. A maioria delas propõe permitir comparações em escala internacional para dimensionar o problema da pobreza no âmbito mundial. Mattei (2013, p. 95/96) nos mostra que três iniciativas têm sido bastante divulgadas e usadas por diversos países para definir suas políticas públicas

voltadas ao enfrentamento da pobreza: o *dollar-a-day* do Banco Mundial, o Custo das Necessidades Básicas da CEPAL e a pobreza multidimensional. Observa-se, no texto de Mattei, de modo geral, que ao longo da história houve uma valorização dos aspectos não-monetários da pobreza, frente os aspectos monetários, consubstanciando a multidimensionalidade da pobreza. Faz-se, a seguir, um breve resumo das três metodologias a partir do texto de Mattei (2013).

O método *dollar-a-day* foi adotado pelo Banco Mundial a partir do ano de 1990 e agrega ao valor da cesta de alimentos os custos das despesas não-alimentares (vestuário, moradia, saúde, educação), calculadas como proporção dos gastos alimentares. O método estabelecia o parâmetro de US\$ 1,00 por dia como “linha de pobreza”, ajustada pelo número de unidades monetárias de um país, necessário para comprar a mesma quantidade de mercadorias e serviços em outros países. Esse valor representa um padrão internacional mínimo da pobreza, segundo o qual uma pessoa é considerada pobre em qualquer parte do mundo. O curioso desse método é que, nos anos 2000, o Banco Mundial apresentou um novo valor para a linha de pobreza, de US\$ 1.08, o qual continuou sendo chamado de “um dólar ao dia”. Algumas pesquisas, no entanto, indicam que o valor da nova linha de pobreza deveria ser de US\$ 1.50 ao dia, sendo que o próprio Banco Mundial utilizou o novo valor de US\$ 1.25 em suas mensurações em 2008. Encontram-se, na literatura internacional, inúmeras críticas a essa metodologia, que estaria subestimando a pobreza no mundo (MATTEI, 2013, p.95/96).

O método do Custo das Necessidades Básicas toma, como referência, o conjunto das necessidades dos indivíduos de cada país, comparando a renda dos domicílios com a satisfação de suas necessidades básicas e foi desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL-ONU). Esse método define o custo de uma cesta básica de alimentos, considerando-se hábitos de consumo, disponibilidade dos alimentos, preços relativos deles, bem como diferenças entre áreas metropolitanas, áreas urbanas e áreas rurais. Ao valor dessa 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. Esse valor representa a “linha de pobreza” cepalina. Em 2008, ela variava entre 57 e 175 dólares por pessoa nas áreas urbanas, enquanto que, nas áreas rurais, a variação ficava entre 39 e 101 dólares. Conforme

Mattei (2013) evidencia, para a Cepal, essa metodologia permite maior aproximação com a realidade nacional dos países analisados, ao mesmo tempo em que revela que a pobreza extrema no continente latino-americano é bem mais expressiva se mensurada pela metodologia da linha “*dollar a day*” do Banco Mundial.

O método da pobreza multidimensional foi desenvolvido a partir das contribuições teóricas de Amartya Sen e de sua tese das “capacitações humanas” (MATTEI, 2013). Nessa teoria, as privações são um elemento central, tendo em vista que as diferentes formas de privações afetam as condições de vida das pessoas, causando efeitos diretos sobre a sua situação de pobreza. Apesar dos esforços obtidos na construção de uma metodologia que capte a pobreza multidimensional, ainda não se tem uma metodologia inteiramente aceitável para essa concepção. Um importante exercício foi realizado pelo *Multidimensional Poverty Index* (MPI), que é constituído por dez indicadores relativos à qualidade de vida: a saúde, a educação e o padrão de condição de vida. Embora produto de um sofisticado cálculo matemático, entende-se que essa metodologia ainda não contempla todas as dimensões da multidimensionalidade da pobreza.

Os três métodos apresentados por Mattei (2013) têm limitações, ao mesmo tempo em que buscam evidenciar as desigualdades de renda e oportunidades entre os diferentes países do mundo. O autor chama atenção, assim como Bonnal (2013), para o fato de que os trabalhos na direção da pobreza multidimensional estão induzindo uma mudança nas análises sobre a pobreza, tendo em vista que abandonam as discussões sobre a natureza do problema em favor da discussão de sua mensuração. Por sua vez, essas questões têm implicações na definição das políticas públicas e das estratégias de desenvolvimento, como aquelas estimuladas pelo Banco Mundial, que têm mais efeito de aliviar a pobreza que qualquer outra coisa.

No Brasil, conforme Mattei (2013), não existe uma única metodologia de mensuração para dimensionar o fenômeno da pobreza. Para ele, no entanto, o 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, implica uma iniciativa nessa direção, tendo em vista que essas políticas visam a 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

6.917, de 2009, no qual são consideradas extremamente pobres aquelas famílias cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda a R\$ 70,00 e pobres as famílias com renda situada na faixa entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00.

Os métodos de mensuração da pobreza são baseados em diferentes enfoques de pobreza. Maluf (2013, p.64/65) mostra quatro enfoques atribuídos à pobreza que tradicionalmente direcionam as políticas públicas. O primeiro, mais conhecido, é o enfoque monetário, o qual define pobreza como insuficiência de consumo (ou renda) em relação a uma dada linha de pobreza. O segundo é o enfoque das capacidades humanas, de Amartya Sen, em que os recursos monetários têm papel instrumental. Nesse enfoque, as diferenças fundamentais entre os indivíduos – a *diversidade humana* – voltam-se à liberdade de escolher conferida pelas capacidades, mais do que na igualdade entre os seres humanos. Aqui, conforme salienta o autor, a liberdade de escolher, e não a posse de uma cesta de bens, é a forma mais adequada de avaliação dos resultados do desenvolvimento. O terceiro enfoque é o da exclusão social, o qual procura descrever os processos de marginalização e privação que podem emergir em países ricos com abrangente provisão de bem estar. Um quarto enfoque é a definição de pobreza a partir de métodos participativos, por meio do envolvimento direto das pessoas na conceituação e medida de sua condição de pobre. Nesse enfoque, a heterogeneidade no interior das comunidades e sua influência na capacidade de se fazer ouvir é um problema fundamental.

Maluf (2013, p.65) defende que o enfrentamento da pobreza não deve ficar refém do ideário monetário, unidimensional que induz ao uso indevido de parâmetros homogêneos. Ao contrário, para o autor, dado o estágio de cada sociedade em particular, haveria que se considerarem 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.

No âmbito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza, conforme Mattei (2013, p. 117), no caso do Brasil existe uma “simbiose” entre as duas principais concepções de como deve ser o tratamento da pobreza: a universalização e a ação focalizada. Para o autor, no processo de aprofundamento das políticas neoliberais na 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). Esse é o caso, conforme Mattei (2013), de ações de distribuição de cestas básicas, transferência de renda (Programa Bolsa Família), bem como políticas e ações estruturantes, como são os casos dos programas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o PTC, o PBSM e o próprio Pronat.

Desenvolvimento territorial, políticas públicas e a redução da pobreza no Brasil

Conforme Maluf (2013:68), informações extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) mostram que, no Brasil, 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). Dessas, 8,1 milhões de pessoas são classificadas como extremamente pobres (renda familiar *per capita* mensal de até ¼ salário-mínimo). Os dados apresentados por Maluf (2013, p.68) evidenciam uma elevada concentração espacial da pobreza no Brasil, sendo que viviam na região Nordeste do país 53% dos pobres rurais e 70% das pessoas extremamente pobres. Somando as regiões Nordeste e Norte chegava-se a 66% do total de pessoas pobres domiciliadas no meio rural e 81% dos extremamente pobres. Conforme os dados, Alagoas é a unidade da federação com o maior número de pobres, seguida pelo estado do Maranhão. Para Maluf (2013, p.68), 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. Nesse cenário, o MDS estima uma população de 16,2 milhões de brasileiros em extrema pobreza, dos quais 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.

Dentre as políticas voltadas para a redução da pobreza rural estão o Pronat e o PTC, ambos de abordagem territorial. Por sua vez, essas duas políticas tratam da pobreza rural de forma diferenciada, como veremos a seguir.

O Pronat está no cerne da formação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003, mas, somente em Julho de 2005, foi oficializado através da Portaria nº05 de 18/07/2005, a qual reconhece a seleção, alteração e administração dos chamados territórios rurais de identidade.

A definição de território adotada oficialmente pelo governo federal brasileiro em 2003 indica o território como 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).

A SDT é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de forma que, inicialmente, a abordagem territorial na política nacional estava voltada para as ações no espaço rural. Nesse cenário, a SDT entendia que a abordagem territorial se justificava por vários aspectos, entre os quais destacava o fato de que

o rural brasileiro não se resume ao agrícola”; “a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços em prol do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que a escala estadual é muito ampla” e “a necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais”.

Para a SDT, o reconhecimento de uma nova ruralidade brasileira, bem como as limitações dos espaços municipais e estaduais para pensar o desenvolvimento, associadas à necessidade do envolvimento dos atores sociais implica uma nova abordagem nas políticas públicas e adota a noção de território, como

a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. Estes territórios não necessariamente têm a ver com os conceitos de território elaborados na geografia e na antropologia. (BRASIL, MDA/SDT, 2005).

Para Medeiros e Dias (2011a, p.13), a valorização do território como *locus* do desenvolvimento está relacionado à renovação dos fundamentos da promoção do desenvolvimento associada à dimensão espacial da economia e à governança territorial, como meio para tornar atores locais agentes dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, em que haja uma clara associação da abordagem territorial com a descentralização das políticas públicas, com a participação social e com o empoderamento dos atores sociais.

Em seus documentos, a SDT defende ser fundamental a existência de um corpo de normas (simbólicas ou não) específicas da sociedade local que ateste uma “identidade” territorial aos territórios. Para identificar os territórios, então, criou um conjunto de critérios que são utilizados na identificação e reconhecimento dos territórios: (I) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; (II) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/Km²; (III) maiores concentrações 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 e; (V) conjunto de municípios integrados com os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e/ou Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (MI). (BRASIL, MDA/SDT, 2005).

Alguns estudos têm apontado as limitações da aplicabilidade da abordagem territorial pela SDT (BUARQUE et al, 2012; DELEGADO e LEITE, 2011), tendo em vista que muitos dos territórios que participam da política territorial foram criados num movimento externo e não necessariamente emanaram de uma “*identidade de coesão social, cultural e territorial*”, conforme a proposta governamental. Ao mesmo tempo, esses territórios não necessariamente têm a ver com os conceitos de território elaborados na geografia e na antropologia, pautados por relações de proximidade, sociais e culturais. A crítica de Medeiros e Dias (2011b, p.141), para os quais “os territórios delimitados pela SDT não podem ser pensados simplesmente como um agregado de municípios, pois envolvem elementos de cultura e identidade que remetem a princípios totalmente distintos daqueles relacionados à formalidade das

divisões administrativas”, é um exemplo de reflexão em torno das limitações encontradas na prática da política territorial.

A coordenação dos territórios rurais é realizada pela SDT, e 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. Uma vez constituído o território, é eleito um colegiado territorial, com as representações locais, que é responsável pela elaboração dos projetos de desenvolvimento do território e que será apoiado pela SDT no Condraf. Até o momento, existem no Brasil 239 territórios rurais de identidade.

Ao aprofundarmo-nos no Pronat, percebemos que esse programa se originou da linha Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf. No lugar do município, enfatizado na política anterior, ele elege o território como institucionalidade política para pensar o desenvolvimento rural. Esta proposta visa atender um território formado por um conjunto de municípios que apresentam proximidade, bem como processos culturais, sociais e econômicos ligados à agricultura familiar, assentados, povos e comunidades tradicionais. Essas características os unem, podendo constituir coesão social e uma identidade própria. Entende-se que a perspectiva territorial procura, em essência, romper com dinâmicas de cima para baixo (*top down*), priorizando a combinação da ação pública com a participação social e processos endógenos ao território. A ideia suscitada pelo programa é incentivar e dar instrumentos políticos que possibilitem que o desenvolvimento do território seja pensado a partir dos atores que efetivamente estão lá (DELEGADO e LEITE, 2011, p.97).

Na mesma linha do Pronat, focando prioritariamente a pobreza rural, em 2007 foi criado o PTC, que conta com 120 territórios. A diferença desse programa para o Pronat se localiza na integração de ações de 22 ministérios em territórios caracterizados a partir de critérios de pobreza e estagnação econômica. O envolvimento de diferentes ministérios amplia a complexidade do processo de gestão dos territórios, na medida em que, além de se pensar a sobreposição de ações, há que se pensar a articulação das políticas no espaço geográfico. É importante destacar que o Pronat passou a compor o PTC, “constituindo um dispositivo institucional complementar a esse último programa,

especialmente dirigido ao combate à pobreza rural a partir de uma entrada territorial” (BONNAL, 2013, p.34).

Conforme a SDT, o PTC é uma das ações destinadas a reduzir as desigualdades, propostas na Agenda Social do Governo Federal. 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 PTC visa a promover a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, através do planejamento e integração de políticas públicas, além de ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania (SDT, 2007). Os critérios que determinam a seleção dos territórios de cidadania são: (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 Programa Bolsa Família; (V) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (VI) maior organização social; (VII) pelo menos um território por estado da federação.

Apesar das dificuldades encontradas no exercício da abordagem territorial na política pública brasileira, conforme Bonnal (2013), isso representou um avanço considerável nos termos das políticas públicas para desenvolvimento rural, ao ampliar e fortalecer a capacidade de participação social dos atores. O autor também ressalta que, como toda inovação, a prática territorial cria novas tensões e necessidades de adaptação no seu processo de operacionalização, bem como para tratar os conflitos inerentes à participação social.

Conforme Bonnal (2013, p.34), o Pronat e o PTC apresentam posturas distintas e complementares sobre a redução da pobreza rural. Para o Pronat, na visão do autor, o enfrentamento direto da pobreza rural não está contemplado dentro de seu quadro de metas. Sua atuação referente a esse tópico é indireta, como efeito do processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares. Distintamente, na opinião do autor, o PTC volta-se diretamente as causas da estagnação socioeconômica, da qual a pobreza e a desigualdade são algumas das manifestações mais visíveis. Nesse sentido, o autor observa que, entre os diversos programas que compõem as políticas de

desenvolvimento territorial, notadamente o PTC atende diversas modalidades da ação pública voltadas para a redução da pobreza. O PTC é composto por mais de 135 programas (e ações), o que permite que a multidimensionalidade da pobreza seja atendida, de uma maneira ou outra, por um ou mais desses programas. Segundo o autor, muitos programas incluídos nas políticas de desenvolvimento territorial do PTC participam ativamente da lógica de distribuição de riqueza em diferentes direções: a) transferência de renda e desenvolvimento humano; b) complementação de dispositivos de previdência social e de saúde; c) investimento público e acesso aos serviços públicos; d) fortalecimento de atividades econômicas.

Bonnal (2013, p.45) indica que, embora muitos programas que compõem o PTC têm a ver com o combate à pobreza rural, isso não significa que contribuíram efetivamente para reduzi-la. Estima-se, conforme o autor, que o efeito dessas políticas encontre-se amplamente dependente de diferentes fatores, notadamente de: (I) a maneira como se adequam 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) de criar instituições e mecanismos duradouros de prevenção da pobreza.

Grisa (2013, p.161) observou a distribuição de recursos aplicados no PTC no ano de 2010, a partir de relatórios governamentais disponíveis no sítio Territórios da Cidadania, e constatou que das 169 ações previstas para os 120TC envolvendo aproximadamente R\$ 27,4 bilhões, ao final daquele ano, foram executadas 141 ações, cuja previsão de valores investidos era de cerca de R\$ 26,6 bilhões. No entanto, 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. Conforme a autora, a distribuição dos recursos efetivamente aplicados dentre os ministérios participantes indica que o MDS foi responsável por 57,26% dos recursos totais aplicados em 2010. Para a autora, houve uma participação mais expressiva do MDS, comparativamente aos demais ministérios, em função, também, do fato de a maioria dos ministérios não terem conseguido executar integralmente suas ações. Os dados mostram também que quatro ministérios – MDS (57,26%), 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. Leite e Wesz Jr. (2011, p.181) já haviam constatado a expressiva participação orçamentária do MDS nas ações do PTC e uma retração nos investimentos do MDA, mas, considerando ambos os estudos, observa-se que, em 2010, houve um aumento dos investimentos do Ministério da Fazenda.

Grisa (2013, p.163) mostra que, entre as ações que receberam mais recursos em 2010, o Programa Bolsa Família/MDS perfez 27,8% dos recursos totais aplicados no PTC, seguido pelo Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência (MDS) (15,85%), Pronaf/MDA (11,66%), Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa/MDS (11,24%) e Programa Cresce Nordeste/MF (8,09%). Esses cinco programas responderam por 75% dos recursos do PTC, sendo três deles operados pelo MDS. Diante desse cenário, embora reconhecendo a necessidade de predominância de projetos e ações voltados para as dimensões do desenvolvimento socioeconômico e direito e desenvolvimento social, onde estão majoritariamente as ações do MDS, em função dos territórios apresentarem baixo dinamismo econômico e elevada proporção da população em extrema pobreza, Grisa (2013, p.164/166) destaca a necessidade de ações de fomento produtivo às atividades rurais, apoio ao desenvolvimento de infraestruturas e a implementação de políticas sociais. Ao mesmo tempo, a autora constata que as ações fundiárias também têm tido pouca expressão no PTC, sendo necessária uma melhor investigação, de modo a entender as razões de por que as ações de reforma agrária têm tido, aparentemente, tão pouca importância na política territorial, sendo que, em 2003, essa era uma das principais dificuldades a serem vencidas por tal enfoque.

A persistência do problema da pobreza rural levou o governo federal a instalar, em 2011, o PBSM, o qual busca focalizar e concentrar a ação pública para erradicar a pobreza rural assentada na inclusão produtiva. O critério adotado pelo MDA (2011) no âmbito do BSM 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. Constatou-se que 66% delas acessam o PBF, mas não acessam o Pronaf, portanto, cerca de um terço das famílias rurais portadoras de DAP e habilitadas pelo critério de renda não acessam o benefício do programa que pode dinamizar sua economia doméstica (MALUF, 2013, p. 82). Nesse cenário, conforme o Decreto nº7492 que instituiu o

PBSM, as ações do programa estão voltadas: (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. Conforme Bonnal (2012, p.35), considera-se que a implantação do PBSM tem um papel complementar e não substitutivo com respeito ao Pronat e ao PTC.

Maluf (2013, pg. 79/81) sinaliza duas questões importantes que limitam a capacidade de abrangência PBSM. A primeira é que as famílias rurais cadastradas na DAP são, em princípio, identificáveis e estão ao alcance da ação do MDA na perspectiva da “busca ativa” que orienta o Plano. Contudo, o autor entende que há um contingente, provavelmente, expressivo de famílias rurais que, por não estarem inscritas no cadastro da DAP, são “invisíveis” ao Plano, muito embora sejam compostas de famílias rurais vulnerabilizadas, que não perderam a identidade social de agricultores, mas que enfrentam dificuldade de manter essa condição. A segunda questão é que a referência a um conjunto diversificado de ações pelo PBSM não parece suficiente para compensar o viés ainda fortemente produtivo, não raro produtivista, que caracteriza o foco das ações para o meio rural, expresso, principalmente, em terceiro objetivo do PBSM de “inclusão produtiva”. A preocupação, conforme o autor, “é chamar a atenção para a necessidade de atualizar o olhar sobre a agricultura e o meio rural”, em vista à incorporação da abordagem territorial “da 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)”.

Política territorial e a questão da pobreza – um olhar a partir de estudos de caso

Como informado, foram seis os territórios onde foram realizadas visitas 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).

A proposta analítica da pesquisa procurou identificar a amplitude multidimensional da pobreza, não se restringindo apenas à questão monetária

puramente. O ponto de partida foi 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 (MATTEI e TECCHIO, 2013, p.218 e 219). Nos territórios visitados, os autores destacaram itens 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.

Os territórios visitados apresentam características próprias nos termos de população e ocupação do solo, são equidistantes e participam de sistemas ecológicos particulares. No entanto, os determinantes da pobreza nesses territórios, mostraram-se, por vezes, muito semelhantes. Por exemplo, a dificuldade histórica de acesso à terra em cinco dos seis territórios da cidadania visitados (MATTEI e TECCHIO, 2013, p. 219). Apenas o Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos não tem esse problema, mas há que se ponderar que o reconhecimento dessa terra indígena ocorreu muito recentemente, em 2008, após uma longa batalha judicial que ficou, nacional e midiaticamente, conhecida como a “disputa entre arrozeiros sulistas e os indígenas locais”. Dos seis territórios, três experimentaram conflitos agrários importantes, em função de abrigarem populações tradicionais, indígenas (e quilombolas). Esse é o caso dos territórios Meio Oeste Contestado, Sudeste Paraense e Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos.

Em todos os territórios visitados, identifica-se um forte processo migratório em direção às cidades-polo, acarretando bolsões de pobreza nas cidades maiores do território (MATTEI e TECCHIO, 2013, p.218). Entre os seis territórios visitados, dois são marcadamente afetados pela migração: os territórios Sudeste Paraense e Irecê. Esse processo é agravado por grandes projetos em curso (encontrados nos seis territórios visitados), voltados à produção de pecuária extensiva, fruticultura irrigada, monocultura de eucalipto, mineração, grandes agroindústrias, etc. Esses projetos, se por um lado contribuem com a oferta de emprego e geração de renda, por outro lado, contribuem

para a exclusão das populações do meio rural, pois geralmente utilizam intensa tecnificação e empregam pouca mão de obra, ao mesmo tempo em que pressionam os pequenos proprietários a se desfazerem de suas áreas e migrarem para as cidades.

As privações decorrentes de longas secas também contribuem para agravar o estado de pobreza nos territórios, principalmente naqueles situados na região do semiárido, o caso do território Serra Geral, de Irecê e do Sertão Ocidental (MATTEI e TECCHIO, 2013, p.218). As dificuldades tornam-se ainda maiores em função do precário acesso aos serviços básicos com o qual convivem os territórios, desde o acesso à água, à energia elétrica, ao esgoto sanitário, à coleta de lixo e à qualidade da habitação. As dificuldades de acesso em termos de transporte estão especialmente presentes nos territórios Sudeste Paraense e Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, o que contribui para o isolamento das famílias que não conseguem ter acesso a outros condicionantes que possam proporcionar qualidade de vida, como a saúde, mercados, etc.

Um aspecto importante a ser destacado é a concepção de pobreza dos entrevistados, especialmente daqueles do Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos. Nesse território, em todas as entrevistas realizadas, quando questionados sobre a pobreza no território, as respostas sempre remetiam à discussão do que se entende por pobreza. Para as lideranças indígenas, a relação entre terra e pobreza é bastante forte. Quando a terra está garantida sempre é possível produzir algo, o que explica parte do entendimento de não existir pobreza no Território. Esse é o discurso dominante entre os indígenas. As terras indígenas são o espaço onde acontecem todos os momentos da vida dos indígenas e onde são dadas as condições de sua sobrevivência cultural e física. Nelas, as histórias de seus povos foram construídas e estão registradas. Os significados, conhecimentos e interpretação desses registros garantem sua existência física e espiritual integradas com o meio. Nas suas terras, os indígenas conseguem encontrar os recursos para manutenção de suas necessidades mais básicas. Mesmo que, aos poucos, essas relações tenham se enfraquecido com o crescimento da influência da economia de mercado, dentro das terras indígenas e, em especial, das famílias, os laços históricos permanecem fortes (ROSAR, CAZELLA e ZIMMERMANN, 2013, p.229).

Diante dos condicionantes de pobreza observados nos territórios visitados, algumas considerações mostram-se fundamentais para que as políticas de abordagem territorial, notadamente o Pronat e o PTC, consigam abarcar as variantes da multidimensionalidade da pobreza.

A primeira consideração é voltada para a importância da articulação e governança das políticas públicas em vista a harmonizar diferentes grupos de interesses que são confrontados na elaboração e execução dos programas de desenvolvimento territorial (LEITE, 2013a). Observa-se que o Pronat, ao reconhecer e exigir que todas as ações passem pelos colegiados territoriais, privilegia a institucionalidade territorial, mas o PTC e PBSM não. Isso fragiliza as ações territoriais, ocasionando uma menor complementaridade de ações e reduzindo a intersetorialidade nas políticas públicas no âmbito desses programas. Fortalecer a institucionalidade territorial e ampliar as possibilidades de gestão social participativa é fundamental para contribuir com uma prática “*bottom-up*” de construção de política pública, para enfim superar o modelo “*top-down*” tão tradicional às políticas setoriais.

A segunda consideração trata da necessidade de haver uma melhor caracterização da pobreza nos territórios da cidadania, identificando causas e mecanismos de propagação e de marginalização das pessoas pobres conforme as particularidades dos territórios (LEITE, 2013a). A identificação da diversidade da expressão da pobreza ou da multidimensionalidade da pobreza nos territórios pode contribuir com remodelações das políticas públicas, de forma a torná-las mais efetivas. Por sua vez, a perspectiva multidimensional da pobreza exige uma atuação intersetorial das políticas públicas.

Uma terceira consideração trata do fortalecimento e da inclusão sócioprodutiva nos territórios, a partir da articulação de projetos socioeconômicos que atuem sobre os determinantes da pobreza no território (LEITE, 2013a). Essa inclusão sócioprodutiva deve antever estratégias de comercialização dos produtos, beneficiando tanto os produtores quanto os consumidores. Nesse sentido, Maluf (2013, p.88) lembra que pensar a 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 e estar atentos, também, para a valorização das atividades não agrícolas, que mobilizam

muitas famílias no meio rural hoje em dia. Para o autor, o fortalecimento das atividades agrícolas contribui para o fortalecimento de atividades não produtivas, tais como a associativa, a vida comunitária e os laços culturais, que são também fundamentais na perspectiva de desenvolvimento territorial.

No âmbito específico do PTC, Cazella, Zimmermann e Leite (2013, p.318/321) analisaram os relatórios de execução desse programa e constatam que, das cinco principais ações realizadas nos territórios selecionados, de maneira geral, as ações de caráter assistencial se sobressaem em comparação às políticas voltadas para o apoio às atividades produtivas. O Programa Bolsa Família (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 a financiar, com recursos do Fundo Constitucional do Nordeste, a juros subsidiados, projetos econômicos nos três setores da economia. Os pesquisadores entendem que 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. Conforme os autores, 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.

Os dados evidenciados para os territórios selecionados pelo PTC corroboram com as considerações indicadas anteriormente para pleno sucesso das ações territoriais no enfrentamento da pobreza.

Considerações finais

Este artigo buscou apresentar alguns resultados da pesquisa realizada na parceria OPPA/IICA sobre o aperfeiçoamento das políticas de abordagem territorial no Brasil em torno da questão da pobreza. Para tanto, destacou a estruturação e funcionamento do Pronaf e do PTC, bem como avanços e limitações observados para essas políticas.

Compreender as dinâmicas sócioespaciais e as metodologias de mensuração de pobreza e como elas são enfocadas nas políticas públicas, expõe as inúmeras limitações a que estão sujeitas as abordagens monetárias no tratamento da pobreza, nas ações governamentais. A ideia da multidimensionalidade da pobreza, mesmo enfrentando limitações no seu processo de mensuração, implica assumir o componente da diversidade e das diferenças entre os determinantes da pobreza. Essas diferenças não dizem respeito apenas a condições espaciais ou econômicas, mas têm a ver com a relação entre as oportunidades e as capacidades desenvolvidas pelos sujeitos sociais que estão em condição de pobreza. Nesse cenário, o desafio é estabelecer um método que consiga traduzir a multidimensionalidade da pobreza para, enfim, poder ser empregado nas políticas públicas, abandonando as metodologias atuais que se mostram insuficientes. No caso brasileiro, a combinação entre a universalização das políticas sociais e a ação focalizada no combate à pobreza é uma estratégia que tem mostrado bons resultados. Dados do IPEA (2009) evidenciam que entre 2002 e 2008 cerca de cinco milhões de pessoas deixaram a condição de pobreza no país, no entanto, ainda persistem aproximadamente 15 milhões de pessoas extremamente pobres no Brasil.

A apropriação da abordagem territorial para atuar contra a pobreza, por sua vez, implica desafios. Um desses desafios é alcançar uma mudança institucional que dê sustentação à abordagem territorial. Essa demanda aparece em estudos que sugerem que a noção territorial aparece na política brasileira como uma inovação discursiva por adição (FAVARETO, 2006); enfrenta inúmeras limitações na sua operacionalização, nos termos da governabilidade (DELGADO e LEITE, 2011); e, ainda, é frágil pela ausência de marco legal que reconheça os territórios como unidade de planejamento e ação governamental (DIAS e MEDEIROS, 2011b). Ao mesmo tempo, há o reconhecimento de que a abordagem territorial é relativamente recente nas políticas brasileiras, bem como sua institucionalidade e, mesmo considerando as limitações mencionadas, trouxe ganhos para o meio rural brasileiro, na medida em que promoveu a articulação dos atores locais e a descentralização da ação pública.

Outro desafio, coerente com os termos da multidimensionalidade da pobreza, é a busca da intersectorialidade da ação governamental e, também, do planejamento das ações territoriais. Esse é um desafio duplo, pois se coloca tanto para os territórios, que

têm que elaborar projetos territoriais, quanto para o Estado, que tem que executar os projetos territoriais. A intersectorialidade requerida visa a superar a visão setorial, marcadamente produtivista da agricultura brasileira, em busca do reconhecimento de uma “nova ruralidade”, de caráter multifuncional e pluriativa, na qual os limites entre rural e urbano são tênues.

Nesse sentido, por fim, parece-nos fundamental entendermos os determinantes da pobreza e a concepção de pobreza na particularidade dos territórios da cidadania. Mesmo onde essa concepção assume um caráter mais controverso, como no caso do Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos, a relação entre terra e pobreza é bastante forte. O acesso à terra, onde sempre é possível produzir alguma coisa, determina a condição de pobreza daquelas populações. Se levarmos em conta as condições vivenciadas no semiárido brasileiro, seria possível dizer que ter acesso à terra pode não significar muito, mas que ter acesso à água é um fator determinante da pobreza. Estar sensível a essas situações e tratar da pobreza de forma diferente, já que diferentes são seus determinantes conforme os territórios, é um desafio às políticas públicas, mesmo àquelas voltadas a esse propósito, como as de abordagem territorial.

Nota

¹ A equipe do OPPA que executou a pesquisa foi coordenada por Sérgio Leite, com a participação dos pesquisadores Nelson Delgado, Lauro Mattei, Ademir Cazella; os consultores Renato Maluf e Philippe Bonnal; as assistentes de pesquisa Silvia Zimmermann, Catia Grisa e Andreia Tecchio; e apoio administrativo de Diva de Faria. Todos profissionais 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* realizados nos estados da Bahia, Sergipe, Minas Gerais, Roraima e Pará, 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). Os relatórios dessa pesquisa compõem dois volumes da Série Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA, publicados em 2013. Aproveito para agradecer o professor Sérgio Leite por creditar-me a apresentação dos resultados da pesquisa no Encontro Nacional de Geografia Agrária de 2012, ao mesmo tempo em que o isento, e também aos demais pesquisadores citados, da responsabilidade deste documento que partiu de uma iniciativa pessoal.

Referências bibliográficas

BONNAL, Philippe. **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.** In: LEITE, Sérgio (org.) Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v.19. Brasília: IICA, 2013. p.33 a p. 56.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: DELGADO, N. G. e LEITE, S. (Coord.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**. Volume 14. Brasília: IICA, 2011. p.61 a p.88

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Territórios da cidadania:** proposta do MDA para redução das desigualdades social no meio rural brasileiro. Brasília: SDT/MDA, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável:** guia para o planejamento. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Documentos de Apoio 2).

BUARQUE, Sérgio. C. et al. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial.** *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v.15. Brasília: Êxito Gráfica e Editora, 2012, 188p.

CAZELLA, Ademir; ZIMMERMANN, Silvia A; LEITE, Sérgio P. **Ações e políticas no processo de gestão do programa territórios da cidadania: análise a partir dos estudos de caso.** In: LEITE, Sérgio (org.) Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v.19. Brasília: IICA, 2013. p.289 a p.326.

DELGADO, Nelson. G. e LEITE, Sérgio P. (Coord.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v.14. Brasília: IICA, 2011.

FAVARETO, Arilson S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial.** 2006. Tese (Doutorado) - USP/Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, 2006. 220p.

GRISA, C. **Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do programa territórios da cidadania.** In: LEITE, Sérgio (org.) Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v.19. Brasília: IICA, 2013. p.149 a p. 176.

LEITE, Sergio P.; WESZ Jr., Valdemar **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.

MALUF, Renato S.J. **Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão sócioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável.** In: LEITE, Sérgio (org.) Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v.19. Brasília: IICA, 2013. p.57 a p. 88

MATTEI, L. **Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema.** In: LEITE, Sérgio (org.) Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v.19. Brasília: IICA, 2013. p.89 a p. 124.

MEDEIROS, Leonilde S.; DIAS, Marcelo M. **Introdução.** In: DELGADO, N. G.; LEITE, S. (Coord.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. *Série desenvolvimento rural sustentável*. v.14. Brasília: IICA, 2011a. p.13 a p.34

_____. **Bases para construção de um marco-jurídico normativo do desenvolvimento territorial no Brasil.** In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B (Org.). *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v. 13 Brasília: IICA, 2011b.p 127 a p.242

LEITE, Sérgio (org.) **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v 19. Brasília: IICA, 2013a. 359p.

LEITE, Sérgio (org.) **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso.** *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v. 20. Brasília: IICA, 2013b. 308p.

ROSAR, D.B.; CAZELLA, A.; ZIMMERMANN. **Território indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos.** In: LEITE, Sérgio (org.) Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de caso. *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. v. 20. Brasília: IICA, 2013b. p.207 a p.247