

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio Econômico
Departamento de Economia e Relações Internacionais

**Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: instrumento eficiente de combate à
pobreza rural?**

FERNANDA KLEINSCHMIDT

Florianópolis, 2015

FERNANDA KLEINSCHMIDT

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL:
INSTRUMENTO EFICIENTE DE COMBATE À POBREZA RURAL?**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Lauro Francisco Mattei

Florianópolis, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS
MONOGRAFIA – CNM 5420

**Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: instrumento eficiente de combate à
pobreza rural?**

Aluna: Fernanda Kleinschmidt
Matrícula: 09206050
Orientador: Prof. Lauro Francisco Mattei

Ass.:
Email: fernandakdt@gmail.com
De acordo:

Entrada no Departamento de Ciências Econômicas

Em: ___/___/___

Florianópolis, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 7,5 à aluna Fernanda Kleinschmidt na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Lauro Francisco Mattei (Orientador)

Prof. Ademir Cazella

Prof. Renê Birochi

Florianópolis, 2015

*“Ó donos do agrobiz, ó reis do agronegócio
Ó produtores de alimento com veneno
Vocês que aumentam todo ano sua posse
E que poluem cada palmo de terreno
E que possuem cada qual um latifúndio
E que destratam e destroem o ambiente
De cada mente de vocês olhei no fundo
E vi o quanto cada um, no fundo, mente
Vocês desterram povaréus ao léu que erram
E não empregam tanta gente como pregam
Vocês não matam nem a fome que há na Terra
Nem alimentam tanto a gente como alegam
É o pequeno produtor que nos provê e os
Seus deputados não protegem, como dizem
Outra mentira de vocês, Pinóquios véios
Vocês já viram como tá o seu nariz, hein?
Vocês me dizem que o Brasil não desenvolve
Sem o agrobiz feroz, desenvolvimentista
Mas até hoje na verdade nunca houve
Um desenvolvimento tão destrutivista
É o que diz aquele que vocês não ouvem
O cientista, essa voz, a da ciência.
Tampouco a voz da consciência os comove
Vocês só ouvem algo por conveniência
Para vocês, que emitem montes de dióxido
Para vocês, que têm um gênio neurastênico
Pobre tem mais é que comer com agrotóxico
Povo tem mais é que comer se tem transgênico
É o que acha, é o que disse certo dia
Miss Motosserrainha do Desmatamento
Já o que acho é que vocês é que deviam
Diariamente só comer seu “alimento”
Vocês se elegem e legislam, feito cínicos,
Em causa própria ou de empresa coligada*

*O frigo, a multi de transgene e agentes químicos
Que bancam cada deputado da bancada
Até comunista cai no lobby antiecológico
Do ruralista cujo clã é um grande clube
Inclui até quem é racista e homofóbico
Vocês abafam mas tá tudo no YouTube
Vocês que enxotam o que luta por justiça
Vocês que oprimem quem produz e quem preserva
Vocês que pilham, assediam e cobiçam
A terra indígena, o quilombo e a reserva
Vocês que podam e que fodem e que ferram
Quem represente pela frente uma barreira
Seja o posseiro, o seringueiro ou o sem-terra
O extrativista, o ambientalista ou a freira
Vocês que criam, matam cruelmente bois
Cujas carcaças formam um enorme lixo
Vocês que exterminam peixes, caracóis
Sapos e pássaros e abelhas do seu nicho
E que rebaixam planta, bicho e outros entes
E acham pobre, preto e índio tudo chucro
Por que dispensam tal desprezo a um vivente?
Por que só prezam e só pensam no seu lucro?
Eu vejo a liberdade dada aos que se põem
Além da lei, na lista do trabalho escravo
E a anistia concedida aos que destroem
O verde, a vida, sem morrer com um centavo
Com dor eu vejo cenas de horror tão forte
Tal como eu vejo com amor a fonte linda –
E além do monte o pôr-do-sol porque por sorte
Vocês não destruíram o horizonte... ainda
Seu avião derrama a chuva de veneno
Na plantação e causa a náusea violenta
E a intoxicação nos adultos e pequenos –
Na mãe que contamina o filho que amamenta*

*Provoca aborto e suicídio o inseticida
Mas na mansão o fato não sensibiliza
Vocês já não estão nem aí co´aquelas vidas
Vejam como é que o Ogrobiz desumaniza...
Desmata Minas, a Amazônia, Mato Grosso...
Infecta solo, rio, ar, lençol freático
Consome, mais do que qualquer outro negócio
Um quatrilhão de litros d´água, o que é dramático
Por tanto mal, do qual vocês não se redimem
Por tal excesso que só leva à escassez –
Por essa seca, essa crise, esse crime
Não há maiores responsáveis que vocês
Eu vejo o campo de vocês ficar infértil
Num tempo um tanto longe ainda, mas não muito
E eu vejo a terra de vocês restar estéril
Num tempo cada vez mais perto, e lhes pergunto
O que será que os seus filhos acharão de
Vocês diante de um legado tão nefasto
Vocês que fazem das fazendas hoje um grande
Deserto verde só de soja, cana ou pasto?
Pelos milhares que ontem foram e amanhã serão
mortos pelo grão-negócio de vocês
Pelos milhares dessas vítimas de câncer
De fome e sede, e fogo e bala, e de AVCs
Saibam vocês, que ganham cum negócio desse
Muitos milhões, enquanto perdem sua alma
Que eu me alegraria se afinal morresse
Esse sistema que nos causa tanto trauma”*

(Reis do Agronegócio - Carlos Rennó/Chico César)

AGRADECIMENTOS

Nos pequenos e grandes passos descobri que a vida é um eterno aprendizado cujos ensinamentos nada valem se não são compartilhados. Assim, também nada sou se não tiver a quem agradecer, porque, como cantava o poeta, “fundamental é mesmo o amor, é impossível ser feliz sozinho.” Por isso, agradeço a Deus, ao meu anjo da guarda e a todos os seres visíveis e invisíveis que me orientam, atendem e protegem.

Agradeço aos meus pais pelo patrocínio e apoio durante a graduação. Em especial, agradeço às minhas mãe, avó e irmã pela paciência e compreensão nos momentos de ansiedade e insegurança. Aos meus filhos caninos, Dakota e Elvis, agradeço por aceitarem com carinho a diminuição da jornada de brincadeiras ao longo da monografia.

Ao professor Lauro Mattei sou grata pela orientação e amizade e por ser um docente inspirado e dedicado como poucos que conheci dentro da universidade. Aos servidores da UFSC que sempre estiveram à minha disposição e aos professores queridos que se dedicaram à minha formação, meu muito obrigada.

Aos colegas do curso de Economia e a toda a rapaziada do bem que caminha comigo, um sincero agradecimento pelos estudos, conversas, festas, comemorações e por tudo o que as amizades bem cultivadas proporcionam à alma humana. Carinho e gratidão especiais a Bruno Prescher, Tatiana Casarotto, Ana Carolina Polastro, Thiago Marques e Rafael Palmieri pela cumplicidade nossa de cada dia.

RESUMO

A pobreza rural é um fenômeno persistente no Brasil e está intimamente ligada à desigualdade social, econômica e, também, regional. A temática do desenvolvimento territorial vem contribuindo para este debate desde a criação dos Territórios Rurais em 2003 e, posteriormente, dos Territórios da Cidadania em 2008, com o objetivo de aproximar os investimentos públicos das demandas da população. Neste sentido, o trabalho buscou evidenciar os principais elementos constitutivos de dois programas federais de desenvolvimento territorial – o PRONAT e o PTC – que visam atender os indivíduos mais vulneráveis que vivem no campo, bem como apresentar as ações desenvolvidas e relacioná-las às causas da pobreza rural.

ABSTRACT

The rural poverty is a persistent phenomenon in Brazil and it is inwardly connected with the social, economic and regional inequality. The theme of territorial development is contributing for this debate since the creation of the Rural Territories in 2003 and, later, the Citizenship Territories in 2008, to approximate public investments to the populations demand. In this way, this work aimed to show the principal constitutive elements of two federal programs of territorial development – the PRONAT and the PTC – that propose attend the most vulnerable individuals that live at the countryside, and also introduce the developed actions and link them to the causes of rural poverty.

SUMÁRIO

<i>CAPÍTULO I: Tema e objeto de estudo da monografia</i>	11
1.1 Introdução	12
1.2 Objetivos	12
1.2.1 Objetivo geral.....	12
1.2.2 Objetivos específicos	12
1.3 Metodologia	13
1.4 Estrutura da monografia	14
<i>CAPÍTULO II: A pobreza rural brasileira</i>	15
2.1 Considerações sobre desigualdade e pobreza	15
2.2 Métodos de mensuração da pobreza	17
2.3 Pobreza no Brasil	18
2.4 Pobreza rural brasileira	20
<i>CAPÍTULO III: As políticas de desenvolvimento territorial enquanto estratégia de combate à pobreza</i>	25
3.1 Introdução	26
3.2 Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)	26
3.3 Programa Territórios da Cidadania (PTC)	33
<i>CAPÍTULO IV: Análise da contribuição das políticas de desenvolvimento territorial ao cenário da pobreza rural</i>	38
4.1 Analisando o PRONAT	38
4.1.1 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS): o principal instrumento de apoio à gestão social do PRONAT	40
4.2 Analisando o PTC	44
<i>CAPÍTULO V: Considerações finais</i>	48
<i>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	53

I: TEMA E OBJETO DE ESTUDO DA MONOGRAFIA

1.1 Introdução

A pobreza é um dos debates inadiáveis para a academia brasileira, não somente por sua evidente centralidade histórica, mas principalmente para o estudo de sua persistência sob diferentes perspectivas. Este fenômeno está presente no Brasil desde a formação da colônia, mantendo estreita relação com a exclusão social e a concentração de renda. Portanto, estudar esse tema é ir de encontro à formação econômica do país e também da atual conjuntura que permite a perpetuação do problema. Partindo das contribuições já existentes, a exemplo de Amartya Sen, é possível constatar que a pobreza não pode ser tratada apenas como insuficiência de renda, mas insuficiência de desenvolvimento.

Antes de chegar às cidades a pobreza passa pelo campo, local onde as precárias condições de reprodução incentivam o êxodo rural. A pobreza rural e seus elementos constitutivos carregam a lembrança da grande propriedade monocultora e do trabalho escravo e se expressa ainda através da exclusão por conta da baixa produtividade do campo e pela privação de acesso aos serviços sociais de ordem básica. O modelo de desenvolvimento vigente, que no meio rural funciona de modo a manter a hegemonia do agronegócio e a concentração de riqueza, mostra-se prejudicial aos que não participam dessa lógica.

Maluf (2013) lembra que esse modelo de desenvolvimento institucionalizou a pobreza rural através de mecanismos como a concentração fundiária, o uso intensivo de tecnologias modernas que desempregam, relações precárias de trabalho e um processo de urbanização acelerada. Os determinantes históricos da pobreza rural, tais como restrições de acesso à terra, limitações na educação oferecida, deficiência de infraestrutura e dificuldade na participação dos mercados são mantidos em sua relevância para estudar o tema. Os pobres participam do processo produtivo de forma subalterna e são tratados como menores, o que retrata e faz aumentar a exclusão sob a qual estão submetidos.

Isto posto, outro debate fundamental é o papel do governo nesse processo, uma vez que a pobreza não permite liberdade e autonomia, cabendo ao Estado o compromisso político de assegurar a democracia num território. Como se sabe, a sociedade e o Estado brasileiro são organizados por uma minoria poderosa, então é fácil assimilar que os principais desafios para as questões da pobreza sejam de natureza política.

Mattei (2013) recorda que as grandes empresas brasileiras que lideram a política nacional moldando-a aos seus interesses particulares em detrimento às necessidades coletivas são a continuidade do passado colonial cuja exportação dos recursos naturais é a principal fonte das relações econômicas e comerciais. Entretanto, embora o agronegócio patronal comande setores do governo e articule tudo o que for possível para defender sua predominância, há iniciativas que se propõem a agir no combate à pobreza rural, talvez não de maneira perfeita, mas ao menos em processo de expansão. Para Abramovay (1999) é necessária a mobilização das forças sociais interessadas na valorização do meio rural, pois assim nascerão instituições capazes de impulsionar o desenvolvimento das regiões vistas como condenadas ao atraso.

Neste sentido, há um consenso entre diversos estudiosos do desenvolvimento rural, que para enfrentar a pobreza deve ser concebida uma perspectiva territorial, para que Estado e população valorizem o conjunto de elementos particulares a cada grupo de pessoas. À luz dessas discussões, a presente monografia tem como objeto de análise discutir a persistência da pobreza rural, bem como as ações públicas que visam seu enfrentamento. Para tanto, a pergunta que guiará o estudo é: como as atuais políticas de desenvolvimento territorial de combate à pobreza atinge os pobres do meio rural?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral é analisar a contribuição das políticas de desenvolvimento territorial no combate à pobreza rural e na promoção da sustentabilidade ambiental no Brasil, em especial o Programa Território da Cidadania (PTC) e o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

1.2.2 Objetivos específicos

- i. Caracterizar a pobreza rural no Brasil, inserindo-a no contexto global de desigualdade e pobreza;
- ii. Sistematizar a estrutura, metas e ações dos programas de desenvolvimento territorial;

iii. Analisar as contribuições de cada um desses programas no combate à pobreza rural e na promoção da sustentabilidade ambiental a partir dos anos 2000.

1.3 Metodologia

Após a definição do objeto de análise e dos objetivos, é possível identificar que este trabalho diz respeito a “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (LAKATOS e MARCONI, 2002, p. 15), tendo como finalidades a familiarização com o fenômeno da pobreza rural e a análise de seu enfrentamento via políticas públicas.

Para tanto, esta pesquisa, que é social por se tratar da relação entre indivíduos e sociedade, descreve os elementos constituintes da pobreza rural a fim de trazer à luz os fatos observados e discussões já existentes. A formação econômica do Brasil serve de pilar para a compreensão da construção da desigualdade persistente no país. Esta exposição, portanto, é uma revisão teórica.

A sistematização das políticas públicas propostas pode ser classificada como experimental (HYMANN, apud LAKATOS e MARCONI, 2002, p. 20) por se relacionar de maneira funcional ao debate do combate à pobreza, ou seja, expõe o que é proposto pelo Estado e de que maneira são conduzidos os programas de desenvolvimento territorial em direção às transformações econômicas e sociais. O terceiro objetivo específico – analisar a contribuição dos programas – tem caráter exploratório, pois destaca a descoberta de discernimentos (SELLTIZ et al, 1965, apud LAKATOS e MARCONI, 2002, p. 20) da autora, que não estão, porém, desconexos de ideias já consolidadas.

Tendo em vista a natureza desta pesquisa, a coleta de dados é documental, utilizando os estudos realizados pelos pesquisadores do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) para a elaboração do capítulo sobre a pobreza rural e a elaboração das políticas territoriais. O autor Caio Prado Jr. – e outros estudiosos que seguem sua linha de pensamento – é referência para o entendimento da pobreza rural sob a perspectiva histórica. Demais autores de diversas disciplinas contribuem para a exposição de questões de desenvolvimento agrário.

Para a compreensão das políticas em questão, dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Programa Territórios da Cidadania são utilizados, assim

como sistematizações elaboradas por pesquisadores brasileiros sobre os resultados alcançados nos respectivos programas.

Finalmente, para contemplar o cunho descritivo da monografia, as análises sobre a contribuição de cada programa no combate à pobreza rural, o destaque para a sustentabilidade e as considerações finais da autora são sistematizadas com o intuito de instigar novas reflexões sobre o funcionamento desses programas, bem como do tema geral da pobreza e da pobreza rural, em particular.

1.4 Estrutura da monografia

O estudo está organizado em cinco capítulos, contando com esta introdução. O segundo capítulo discute e evidencia as principais características da pobreza rural no Brasil, introduzindo os elementos históricos e políticos que a construíram, de modo a caminhar para o presente e retratar com a maior fidelidade possível o quadro atual. Anteriormente à discussão da pobreza rural, são trazidas algumas considerações acerca da pobreza no cenário global.

No terceiro capítulo são sistematizadas e discutidas as principais informações sobre as políticas de desenvolvimento territorial que foram implementadas recentemente no Brasil (PTC e PRONAT), de forma a reunir os itens constitutivos de cada um desses programas, bem como de suas formulações e execuções. Neste momento, é crucial observar a maneira com que este tema é conduzido pelo governo federal.

No quarto capítulo são apresentadas as contribuições de cada um desses programas no sentido de combater a pobreza rural. Atenção será dada à respeito dos efeitos obtidos na diminuição da pobreza rural, interligando os capítulos anteriores e conectando as conclusões no âmbito do universo da agricultura familiar.

Por fim, o quinto capítulo apresenta as considerações finais do estudo à luz das percepções que amadureceram durante a elaboração do trabalho em torno do desenvolvimento rural brasileiro. Nesta parte, cabem, ainda, breves comentários sobre a desigualdade que atualmente se reproduz por meio das contradições que o próprio modo de produção capitalista alimenta, o que contribui para manter a pobreza na grande maioria das sociedades.

II. A POBREZA RURAL BRASILEIRA

2.1 Considerações sobre desigualdade e pobreza

A pobreza não foi criada por Deus. Nós é que a causamos – você e eu – devido ao nosso egoísmo (Madre Teresa de Calcutá)

A natureza primitiva do ser humano é predatória, a verificar-se por seu relacionamento com a natureza e os animais e por suas próprias relações interpessoais. Por medo de morrer e desejo de poder, a cultura moderna foi construída a partir dos princípios da dominação, que estão presentes não só na psique individual, mas nos preceitos coletivos de sobrevivência. O descobrimento e a ocupação de territórios marcam a história do mundo e as atrocidades conferidas a este movimento são inerentes ao processo, assim como os horrores políticos também fazem parte do sistema. Mortes e torturas, escravos e servos, condições indignas de vida e preconceitos diversos são marcas do lado obscuro da sociedade que ainda hoje mantém a estrutura da desigualdade entre os homens, pois tudo o que foi feito para assegurar a integridade humana também caminha ao lado do arcabouço dominador. Balandier (apud Raffestin, 1980, p. 49) sintetiza “o poder como resultante, para toda a sociedade, da necessidade de lutar contra a entropia que a ameaça de desordem”.

O povoamento do território que viria a ser o Brasil, por exemplo, é apenas um pequeno detalhe dentro do amplo quadro dominador da expansão marítima originada por empresas europeias com intenção de traficar os recursos naturais. Portugal, em meados de 1550, tinha cerca de 10% da população composta por escravos negros e foram precursores da escravidão africana e da dominação de seus territórios. Esse sistema é implementado no Brasil, que se tornou a empresa do colono branco através da exploração dos recursos naturais e do trabalho recrutado entre “raças inferiores” – indígenas e negros africanos importados. Caio Prado Jr. (2000) pontua o *sentido da colonização*:

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabacos, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. (...) o “sentido” da evolução brasileira ainda se afirma por aquele caráter inicial da colonização (PRADO JR, 2000, p. 20).

A vida material e social construída a partir de determinantes herdados que caracterizam a formação do Brasil não se apresenta apenas na produção voltada ao exterior – que sustenta a economia do país –, mas é verificada em todos os lugares (Estado, religiões, famílias etc.) por trazer consigo a dominação e a desigualdade. Entenda-se com esta colocação que a moral formada, bem como os princípios da vida cidadã, estão aí enraizados, o que significa dizer que o caráter mercantil se sobressai ao caráter puramente humano. Pode-se constatar que nas ciências econômicas o PIB é elemento central e a distribuição de bens e serviços é frequentemente ignorada. “Um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir, é tão funcional quanto a metade de uma roda”, destaca Dowbor (2014, p. 9) ao questionar a estrutura atual em questão.

Pesquisas realizadas por diversas instituições (CEPAL, Banco Mundial, Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica, *Crédit Suisse* etc.) apresentam dados recentes acerca da desigualdade e convergem para a centralidade do tema. Muitas são as conclusões e sugestões, porém o debate sobre a desigualdade não está contido nos objetivos deste trabalho e serve somente para transmitir o cenário global em que a pobreza se encontra. É sabido que são políticas as questões que mantêm a desigualdade a altos índices (segundo o *Global Wealth Report 2014*, o Brasil é o 7º país mais desigual do mundo) tornando um desafio a orientação de recursos para o financiamento de ações inclusivas. Como última reflexão a respeito:

O núcleo desta sociedade não está construído sobre a vida, o bem comum de todos, a participação e a solidariedade entre os humanos. O eixo estruturador está na economia. Ela é um conjunto de poderes e instrumentos de criação de riqueza - e aqui vem a característica básica - mediante a depredação da natureza e a exploração dos seres humanos. A economia é a economia do crescimento ilimitado, no tempo mais rápido possível, com o mínimo de investimento e a máxima rentabilidade. Quem conseguir se manter nesta dinâmica e obedece a esta lógica, acumulará e será rico. Mas tudo isso à custa de um permanente processo de exploração (BOFF, 1999).

A desigualdade, causada pela dominação, sustenta a pobreza. Amartya Sen, prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1998, ao abordar a pobreza centraliza seu discurso na noção de capacidade pessoal ou liberdade pessoal. Um indivíduo que sofre privação de capacidades básicas (fome, analfabetismo, doença crônica, etc.) tem perda da sua amplitude da liberdade pessoal. Educação, saúde, emprego e outros fatores sociais e econômicos não seriam importantes por si mesmos, mas por poderem oferecer oportunidades de viver com liberdade. Dessa maneira, entende-se a pobreza não só pelo nível de renda, mas pela privação de capacidades. Portanto é possível atribuir uma natureza multidimensional à pobreza, ou seja, derivada de causas e contextos variados. Também a pobreza material é

acompanhada de aspectos psicológicos como a falta de voz, coragem e independência e incapacidade de manter uma identidade cultural (CRESPO e GUROVITZ, 2002).

É conhecido o conceito de *armadilha da pobreza* – desenvolvido por Jeffrey Sachs – que, em linhas gerais, significa que quem nasce pobre permanece pobre, salvo exceções. Falta de acesso a recursos produtivos, de bem-estar, de comunicação e má distribuição de renda caracterizam a falta de liberdade, que acompanha a vida e estende-se por gerações. Vale ressaltar que os conceitos apresentados dizem respeito ao modo de vida capitalista, tendo provavelmente pouca ou nenhuma validade entre tribos indígenas e comunidades alternativas, onde surgem conhecimentos e formas de organização menos desiguais.

O tema da pobreza ganhou maior relevância a partir de alguns eventos mundiais na década de 1990, os quais serviram de parâmetro para o início de inovações institucionais e políticas públicas em que os pobres ganharam alguma atenção. Os estudos da pobreza puderam avançar na quebra de paradigmas que excluía com naturalidade a grande maioria dos seres humanos, foi possível tornar legítima a centralidade do problema enquanto um tema eminentemente político (MATTEI, 2013).

2.2 Métodos de mensuração da pobreza

O conceito de pobreza vem mudando ao passar do tempo: ele já foi considerado apenas como a insuficiência de manter a sobrevivência física, o que evidencia que as transformações de pensamento são necessárias. O enfoque multidimensional possibilitou a construção de índices escalares para medir a pobreza, o que consolidou a mudança na abordagem do tema. Para Srinivasan (apud MATTEI, 2013) os indicadores de pobreza servem para descrever a extensão do problema e o perfil socioeconômico dos pobres, para definir políticas públicas que visam aliviar o problema e para mobilizar recursos para a redução da pobreza.

O método *dollar-a-day* do Banco Mundial é o mais difundido, adotado a partir de 1990, quando se definiu que US\$ 1 por dia delimitava a linha da pobreza no mundo – ajustado pela paridade do poder de compra de cada moeda. Atualmente, este valor está em US\$ 1.25 e a partir dele, em 2008, o Banco Mundial calculou que existiam 1,4 bilhões de pobres no mundo. Essa metodologia tem pouca consistência, segundo Mattei (2013, p. 98), “uma vez que ela não está baseada no custo da cesta básica comum de mercadorias e serviços dos pobres e nem aplica fatores de conversão aos preços das commodities capazes

de refletir o consumo básico das famílias pobres nos diferentes países”. Deste modo, este método pode subestimar o problema da pobreza.

O *Indicador de Pobreza Multidimensional* (IPM) foi elaborado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da ONU e identifica múltiplas privações de uma mesma família nas áreas de educação, saúde e padrão de vida. As dimensões de saúde e educação são baseadas em dois indicadores, enquanto o padrão de vida é baseado em seis indicadores. Os valores são ponderados para criar uma taxa de privação e se esta é de 33,3% ou mais, a família é classificada como multidimensionalmente pobre. O IPM é utilizado no *Relatório de Desenvolvimento Humano*, que na edição de 2014 mensura em 2,2 bilhões as pessoas que vivem ou são vulneráveis à pobreza multidimensional.

Os estudos que englobam a temática da pobreza são amplos, pois é possível fazer análises sob múltiplas óticas e em diversos recortes temporais. Conforme Mattei (2009), parte da literatura especializada sobre pobreza revela que uma parcela expressiva é atribuída ao baixo crescimento econômico, o que leva ao desemprego e à redução da renda *per capita*.

2.3 Pobreza no Brasil

No Brasil, o último IPM, realizado em 2012, aponta que 3,1% da população é multidimensionalmente pobre e 7,4% estão próximos (privação de 20% a 33,3%) da pobreza multidimensional (PNUD, 2014).

Outro método utilizado para mensurar a pobreza no Brasil é o *Custo das Necessidades Básicas* da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) da ONU. Essa metodologia busca comparar a renda dos domicílios com a satisfação de suas necessidades básicas, originando as linhas de pobreza, que representam uma quantidade mínima de renda que satisfaça as necessidades das famílias. Definiu-se uma cesta básica de alimentos que cobre as necessidades nutricionais – considerando-se hábitos de consumo, disponibilidade de alimentos, preços relativos e diferenças entre áreas urbanas e rurais – e agregou-se o montante que corresponde às necessidades básicas não-alimentares. A partir aí se estabeleceram valores para as linhas de indigência e de pobreza, atualizados pelos índices de preços ao consumidor. Em 2008, os valores correspondentes à linha da pobreza estavam entre US\$ 57 por dia e US\$ 175 nas áreas urbanas e US\$ 39 e US\$ 101 nas áreas rurais, enquanto os da linha da indigência estavam em US\$ 29 e US\$ 93 nas áreas urbanas e US\$ 22

e US\$ 58 nas áreas rurais. Estes índices são nacionais, portanto representam melhor a situação de cada país e da América Latina. Segundo O *Panorama Social da América Latina*, divulgado pela CEPAL em 2014, em 2013, 18% da população brasileira foi considerada pobre e 5,9% era extremamente pobre.

Analisando o Brasil e a América Latina a partir da década de 1980, período de crises econômicas, é possível verificar pelos dados da CEPAL que a pobreza atingiu níveis em que quase metade da população – 48,3% em 1990 – do continente era considerada pobre: “a combinação de instabilidade financeira externa com baixo crescimento econômico interno agravou a questão o emprego e da renda e deteriorou ainda mais as já precárias condições sociais” (MATTEI, 2009, p. 11). Em 1990, após as reformas políticas advindas do Consenso de Washington, medidas objetivando a reestruturação produtiva foram estabelecidas e se desencadeou uma onda de desregulamentações nas mais distintas esferas do trabalho.

Este cenário, para Antunes e Pochmann (2008), fez que a configuração recente do nosso capitalismo fosse bastante alterada, de modo que ainda não temos um formato conclusivo do que vem se passando. O mesmo indicador baixou para 43,8% em 1999 e manteve-se estagnado até 2002, em grande parte por causa dos efeitos da crise asiática. Os indicadores apontam redução da pobreza a partir de 2002, o que pode ser atribuído ao bom desempenho econômico da região (MATTEI, 2009). Em 2013, 28% da população da América Latina foi considerada pobre e 12% indigente.

No documento *Panorama Social da América Latina* de 2014, a CEPAL também trouxe um indicador multidimensional construído em parceria com a *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI). É um avanço e inova na agregação de dimensões não monetárias e monetárias, de modo a minimizar os erros de inclusão e exclusão na identificação das pessoas pobres (CEPAL, 2014). O índice é composto pelos seguintes indicadores de privação: moradia (22,2%), serviços básicos (22,2%), padrão de vida (22,2%), educação (22,2%) e emprego e proteção social (11,1%). Sobre o resultado multidimensional, a CEPAL conclui:

Deste modo, a constatação de que a pobreza se manifesta em múltiplos âmbitos destaca a urgência de as políticas relacionadas com a redução da pobreza serem formuladas e implementadas de maneira coordenada entre os distintos setores. Em particular, embora as carências no âmbito da renda tenham um papel significativo dentro do conjunto de privações que afetam os domicílios pobres, não são as únicas. Dado que várias das privações não monetárias não podem ser solucionadas em forma adequada mediante incrementos marginais da renda dos domicílios, para a redução da pobreza se requerem, além de transferências monetárias, esforços substanciais no âmbito das políticas de habitação (especialmente no concernente

aos materiais de construção e amontoamento) e de dotação de serviços básicos (água, saneamento e energia) (CEPAL, 2014).

A população do Brasil em 2012 apresentava 14% de pobreza multidimensional, metade do resultado de 2005 (28%). A contribuição das distintas privações à pobreza total é composta da seguinte maneira: renda monetária (37%), resultado educacional dos adultos (15%), emprego (9%), saneamento (9%), proteção social (7%), amontoamento (moradia) (5%), água (4%), atraso escolar (4%), posse segura de moradia (4%), frequência escolar (3%), energia (3%) e bens duráveis no domicílio (1%) (PNUD, 2014).

De acordo com dados do Censo 2010, 30 milhões de brasileiros viviam em áreas rurais, correspondendo a 15,64% da população total. Apesar disso, proporcionalmente a pobreza está mais no campo do que nas cidades, como é apontado pelo *Panorama Social da América Latina de 2014*. A incidência da pobreza multidimensional por zona de residência demonstra que, em 2012, 28% da população rural era pobre, contra 13% da pobreza urbana.

Barros (apud CAMPOS, GOMES e PINTO, 2005) revela que o grau de desigualdade no Brasil é o maior determinante da pobreza e após estudos econométricos, conclui com outros pesquisadores que o crescimento econômico, apesar de importante, seria uma via lenta para redução da pobreza e teria que possuir uma trajetória ascendente durante muitos anos para produzir uma alteração relevante na magnitude da pobreza. Como já citado, de acordo com o *Global Wealth Report 2014* do Crédit Suisse, o Brasil é o 7º país mais desigual do mundo e a desigualdade vem aumentando. A evolução da desigualdade tende a depender do rápido crescimento dos países em questão, segundo o relatório, pois a riqueza fica um tempo concentrada. “Por períodos mais longos, o nível de distribuição da riqueza de um país vai depender da taxa de crescimento da economia, tendências demográficas, comportamento de poupança, arranjos de herança, globalização e políticas governamentais (CREDIT SUISSE, 2014)”.

2.4 Pobreza rural brasileira

Deixar o destino da terra e das pessoas nas mãos do mercado é equivalente à sua aniquilação (Karl Polanyi)

O problema da pobreza está armado na formação da sociedade e da economia brasileira pautada na desigualdade, podendo ser percebida pela divisão da população em burguesia e proletariado. No campo, a grande exploração portuguesa determina a estrutura

agrária do Brasil: latifúndio monocultor, trabalho escravo e produção para exportação. O *sentido da colonização* de Caio Prado Junior, citado anteriormente, hoje se verifica na sociedade industrial. A origem da pobreza rural, portanto, está atrelada à colonização, tempo em que ocorre a marginalização da agricultura de sobrevivência pelo não envolvimento nos interesses vigentes. Além da pobreza causada diretamente pela exclusão social no processo produtivo – seja pela baixa produtividade do camponês ou pela mecanização do trabalho –, a produção que era e é voltada à exportação joga para fora do país um produto que sai do solo – que assim como a água deveria ser um direito universal de qualquer ser vivo – e gera a concentração de riqueza nas mãos de poucos, enquanto muitos não tem sequer acesso à terra.

O modelo colonial de doações de terras às pessoas com possibilidades de desenvolver empresa – sesmarias – foi seguido pela Lei das Terras (1850), que determinava que a terra só poderia ser adquirida pela compra. Uma das características dessa Lei era elevar o preço das terras, o que consolidava a posse nas mãos da elite, contribuindo para que o latifúndio se fortalecesse. Após o fim do escravismo, a abundância de homens livres à disposição do capital supõe a pobreza no campo, que se cristalizava como base do regime de superexploração do trabalho (SAMPAIO JR., 2013) da burguesia.

Depois disso, no governo de João Goulart, a discussão da reforma agrária foi retomada pelo poder público, motivo maior do golpe militar. Os militares em 1964 criaram o Estatuto da Terra – o Estado tem a obrigação de garantir o direito ao acesso à terra para quem nela vive e trabalha –, que para Chiavenato (1996) foi uma reforma agrária ao contrário, e enfatizava a exportação de grãos, privilegiando culturas extensivas e financiando a mecanização de grandes propriedades. Em 1965, segundo relatório da ONU, 93,8% das terras agricultáveis da América Latina pertenciam a 7% dos proprietários (CHIAVENATO, 1996).

Os pequenos e médios agricultores perderam “prestígio bancário”, e as áreas antes destinadas aos alimentos básicos cederam espaço para a soja, a cana e outros produtos exportáveis. Os primeiros resultados surgiram no começo da década de 70: migração em massa para a cidade, provocada pela miséria rural, e o aumento dos conflitos no campo (CHIAVENATO, 1996, p. 32).

A partir de 1980, os movimentos sociais do campo – Movimento Sem Terra (MST), Via Campesina – começam a se organizar para reivindicar a função social da terra proposta pelo Estatuto, a fim de fazer valer o espírito da democracia que os países estavam incorporando. Desde lá nada foi resolvido, a luta é criminalizada e o latifúndio é naturalizado (SAMPAIO JR., 2013), assim como é natural a pobreza. Até meados de 1990, o sequestro fundiário pelas elites, a ausência de proteção e direitos sociais e a falta de serviços são

chaves para compreender os mecanismos de aceitação e proteção da pobreza rural (MALUF, 2013), que após esse período começa a receber atenção pública. A estrutura agrária do país pouco se modificou, o passado é presente e a origem da pobreza rural continua atuante. É possível, portanto, compreender que a falta de acesso à terra, a concentração de poder e o caráter exportador são questões históricas alimentadoras da pobreza rural.

Outro fator gerador da pobreza rural no Brasil é o rápido processo de industrialização e urbanização ocorrido no país a partir da segunda metade do século XX. Mattei (2012) cita alguns mecanismos que institucionalizaram a pobreza rural a partir desse modelo de desenvolvimento: “através da concentração fundiária, que expropriou parte dos camponeses das áreas rurais; através do uso intensivo de tecnologias modernas, que desempregou muita gente; através das relações precárias de trabalho, que degradaram e ainda degradam a vida dos trabalhadores rurais; e através do incentivo à urbanização acelerada, que esvaziou parte do espaço rural do país”. A esse processo também outros fatores podem ser associados: marginalização e desvalorização da agricultura familiar e formas mais “simples” de reprodução; exclusão social por baixa produtividade daqueles não beneficiados pela tecnologia; dependência do capital financeiro; poderes monopólicos e impérios alimentares; aumento do uso de agrotóxicos prejudiciais à saúde e à natureza; degradação ambiental e demais insustentabilidades geradoras de crises.

Sobre a ocupação de territórios no interior, Veiga (2000, p. 2) destaca que:

(...) qualquer discussão sobre o teimoso fenômeno da pobreza rural brasileira passa necessariamente pela consideração das próprias características do setor agropecuário. E uma das mais marcantes é seu contraste com a estrutura ocupacional desse setor em todos os países que atingiram altos índices de desenvolvimento humano. Em todos esses países a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil ela é predominantemente de caráter patronal. Três quartos da área utilizada pelo setor agropecuário brasileiro pertencem a meio milhão de fazendeiros que empregam quase cinco milhões de peões, cabendo apenas um quarto dessa área a outros treze milhões de ocupados no setor, entre os quais pelo menos um quarto estão em situação de auto-consumo.

Portanto, os principais determinantes da pobreza no meio rural brasileiro, destacados por Maluf (2013), são os seguintes: “(i) a falta de terra; (ii) a falta de capacidades humanas; (iii) a falta de outras formas de capital; (iv) o acesso e 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”. Estas marcas se manifestam de maneiras distintas conforme a organização histórico-cultural das regiões. Em cada lugar, portanto, a pobreza apresenta causas e consequências distintas, devendo ser combatidas conforme as particularidades, daí a pertinência dos programas de desenvolvimento territorial que serão abordados adiante.

Veiga (2000) critica os intelectuais brasileiros presentes nas esferas do governo por não levarem em consideração estudos que afirmam que a desigualdade prejudica o crescimento econômico, e menciona o modelo econômico de Murphy, Shleifer & Vishny, o qual apresenta que “o crescimento alavancado por um determinado setor da economia só pode ser durável se os benefícios do surto inicial forem distribuídos de maneira suficientemente igualitária que permitam a expansão e o aprofundamento dos mercados.” Também indica as conclusões de Persson & Tambellini (1992, 1994), Alesina & Rodrick (1994), Deininger & Squire (1996) e Li, Squire & Zou (1998): “i) a desigualdade na distribuição da propriedade da terra sempre apresenta correlação negativa com o crescimento subsequente; ii) quanto maior a desigualdade de riqueza e de renda, menor o crescimento, principalmente nas democracias” (VEIGA, 2000, p. 10). Para o referido autor, as discussões da reforma agrária e do fortalecimento da agricultura familiar, pela eficiência distributiva não ser vista como mecanismo econômico (apenas social), são negligenciadas, assim como o processo histórico de desenvolvimento rural de economias mais avançadas.

É válido mencionar a intenção do atual sistema de proteção social brasileiro, que começou a ser construído durante o regime militar, mas que sempre permaneceu atrelado à lógica da política econômica, sendo tomado por interesses clientelistas corruptos, não havendo sucesso. Em 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso (influenciado pelo ajuste econômico proposto pelo Consenso de Washington) lançou um programa de desenvolvimento social, que encontrou, porém, incompatibilidade no ajustamento macroeconômico do país, restrições ao crescimento econômico que tiveram efeitos negativos sobre a esfera social (MATTEI, 2013). Mais tarde, em 2001, surgiram o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. No governo Lula, em 2003, foi criado o Cartão Alimentação, porém no mesmo ano todos os programas citados foram substituídos pelo Bolsa Família, a principal política social do país, que confia às famílias consideradas pobres uma pequena quantia em dinheiro em troca de manter os filhos matriculados na escola e com acompanhamento médico regular, o que auxilia na quebra do ciclo da pobreza.

Posteriormente, em 2011, no início do primeiro governo Dilma, foi lançado o *Plano Brasil sem Miséria* (PBSM), mais abrangente por atuar em acesso a serviços (educação, saúde, assistência social e segurança alimentar) e inclusão produtiva, além da garantia de renda pelo BF. O Brasil sem Miséria abrange uma gama ampla de políticas (podendo ser conferidas no site do Ministério do Desenvolvimento Social) de promoção de igualdade de renda, do emprego, da produção familiar e da nutrição. Novas ações destinadas a pessoas

extremamente pobres foram introduzidas e “abordavam a melhoria do acesso aos serviços públicos, a fim de promover a educação, a saúde e o emprego (SOFI, 2014, p. 8).”

Em março de 2013, todas as famílias em situação de extrema pobreza passaram a receber os benefícios que garantem um mínimo de renda per capita de cerca de US\$ 1,25 por dia. Cerca de 22 milhões de brasileiros foram retirados da extrema pobreza desde 2011 (SOFI, 2014, p. 8).

O PBSM buscou inserir populações indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhas, agricultores familiares, acampadas e assentadas da reforma agrária no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, para garantir assistência e inclusão produtiva.

A implementação de políticas estruturantes como o fortalecimento da agricultura familiar, em paralelo com os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm sido abordagens exitosas na diminuição da fome no Brasil. Enquanto agroindústrias e grandes propriedades rurais dominam a produção agrícola voltada para a exportação, a agricultura familiar está crescendo e, atualmente, é responsável por 70% dos alimentos consumidos internamente no país. Os investimentos em políticas para apoiar os agricultores familiares somaram R\$ 17,3 bilhões em 2013; o orçamento do programa de crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar aumentou dez vezes entre 2003-2013. (...) A reconstrução do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foi outro fator fundamental para o fortalecimento da Agricultura Familiar. Destacam-se, ainda, outras políticas, tais como o seguro contra os riscos de preço dos alimentos e contra eventos climáticos extremos, garantias de preços mínimos para seus produtos, promoção da autonomia das mulheres rurais, desenvolvimento territorial e de acesso à terra; todos com o objetivo de aumentar a produtividade e os rendimentos, mas também responder às necessidades específicas em diferentes regiões do país (SOFI, 2014, p. 8).

As políticas públicas destinadas à população rural estão surtindo efeito, e segundo o relatório *Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional (SOFI) 2014*, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a desigualdade no campo está diminuindo. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são políticas voltadas para a agricultura familiar, em oposição aos caminhos conhecidos do agronegócio. Então, além de contribuírem para o enfrentamento da pobreza através dos mecanismos próprios articulados, indiretamente incentivam tais práticas. Entretanto, é sabido que a política e o capital continuam a pender para o lado hegemônico da produção agrícola industrial exportadora.

III. AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ENQUANTO ESTRATÉGIA DE COMBATE À POBREZA

3.1 Introdução

A pobreza, em seu caráter multidimensional, apresenta-se de diversas maneiras e depende das carências e privações dos territórios em que se manifestam. Nos espaços fora das zonas urbanas as singularidades são mais nítidas porque estão mais longe do “processo civilizatório” e são menos contemplados pelo serviço público integrado. Para que haja sucesso nos programas públicos, o conhecimento sobre a comunidade em questão deve ser o máximo e por isso o enfrentamento da pobreza rural vem sendo pensado sob a perspectiva territorial, de modo que atividades econômicas e atores sociais sejam destacados na formulação e articulação de políticas públicas que visam a inclusão produtiva rural.

É possível constatar por estudos do Instituto Interamericano de Cooperação pela Agricultura (IICA) que a pobreza nas regiões brasileiras segue esta regra. O centro-oeste, por exemplo, tem sua maior incidência de pobreza nos locais de pecuária extensiva com elevado índice de concentração de terra. Já na região amazônica a pobreza está mais associada à falta de dotação de recursos (falta de terra) e às relações de trabalho (escravo). Algumas partes do nordeste a pobreza também é verificada onde há concentração de terras, culturas voltadas à exportação e a modernização está gerando mais exclusão e pobreza; no semiárido é ainda mais extremo: falta água (MATTEI, 2012). Portanto, analogamente às causas multidimensionais, o combate à pobreza deve ser considerado territorialmente.

Há um extenso debate sobre o desenvolvimento territorial, em especial o rural. Abramovay (1999) destaca que o acesso à terra é uma das condições básicas para a alteração do quadro da pobreza rural, mas que só faz sentido se acompanhado do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e permitam a revelação dos potenciais de cada território.

A exploração desta nova dinâmica territorial supõe políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento (...) O desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças de mercado. Mas na elaboração das políticas capazes de promovê-lo é necessário, antes de tudo, que se transformem as expectativas que as elites brasileiras têm a respeito de seu meio rural, cujo esvaziamento social, cultural e demográfico é visto quase sempre como o corolário do próprio desenvolvimento. As funções positivas que o meio rural pode desempenhar para a sociedade brasileira fundamentam-se, primeiramente, no processo - tímido, mas

real - de descentralização do crescimento econômico e no fortalecimento das cidades médias (ABRAMOVAY, 1999, p. 2)

Trazendo outro ponto, Schejtman e Berdegué (apud GERALDI, 2012, p. 159) destacam que a regulação do mercado deve ganhar uma abordagem territorial porque:

(...) um dos obstáculos que enfrenta o desenvolvimento rural é a ausência ou imperfeição de mercados-chaves para que os sistemas de preços cumpram a sua função esperada. A necessidade de aperfeiçoar o funcionamento dos mercados rurais tem uma alta prioridade, pois as opções de emprego rural, em geral, e as atividades dos pequenos produtores, em particular, se caracterizam por funcionar em um âmbito em que o comportamento dos mercados de crédito e seguros, tecnologia, informação, trabalho, terras e outros, estão muito longe do modelo que postula que os preços de equilíbrio determinados por estes mercados se aplicam por igual a todos os participantes.

Sendo assim, justifica-se o pensar sobre o papel da política ativa do Estado no sentido de alterar as bases e ampliar as escolhas dos indivíduos. Neste capítulo serão apresentados dois programas do governo federal que contribuem para o movimento da dinâmica territorial rural: o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

3.2 Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT

Partindo da problemática da pobreza rural, que entre outras características locais se apresenta por estagnação na geração da renda, baixo acesso a serviços básicos e falta de políticas integradas que possibilitem autonomia (MDS, 2012) e do debate territorial, surgem políticas públicas a partir de um olhar em que a descentralização administrativa e participação social estão inseridas, nascendo novas secretarias, conselhos gestores e demais formas para legitimar – na medida do possível – o poder da sociedade civil nos territórios rurais. Geraldi (2012) entende que as atuações em territórios são maneiras de “facilitar a integração de novos territórios à dinâmica capitalista de reprodução do espaço” de forma a despolitizar o desenvolvimento e a cientificar a reprodução social. Porém, foge da competência desta monografia a postura rígida em análises.

Neste contexto, em 2003 cria-se a Secretaria do Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), que no mesmo ano – com o auxílio das ideias do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) – lança o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, o PRONAT. O PRONAT, cuja função é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades

representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”, está apoiado em quatro objetivos específicos principais:

- i. a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais;
- ii. o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social;
- iii. iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos;
- iv. a implementação e integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com equidade social (MDA, 2005, p. 7).

Este programa passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal pela Portaria nº 05 de 18/07/2005. No Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (2005), documento institucional do MDA, é possível constatar o enfoque social presente nas propostas da SDT. O capital social é destacado na abordagem territorial como sendo um “conjunto de relações que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim” que “tem na sua raiz processos baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação”; portanto, seria fundamental para a conformação da identidade territorial e estruturação de um projeto.

Os conceitos de gestão social, empoderamento e institucionalidades dão forma à imagem de expansão da expressão das diversidades territoriais. Assim sendo, as diretrizes e estratégias estão firmemente idealizadas em referências ligadas a uma nova governança a fim de aproximar as demandas sociais dos investimentos governamentais. Tal processo é entendido como caminho para a democratização do mundo rural – desigual e pobre (CGPT/MDA, 2009) –, onde há que se empoderar os agricultores familiares.

A ênfase na necessidade da participação social nas políticas públicas é apontada por alguns autores, dentre eles Silva & Marques (apud FILIPPI e ROCHA, 2007), como um elemento marcante dos discursos e propostas políticas democratizantes dos anos 80 e 90 no Brasil. A gestão social está intimamente ligada ao tema da sustentabilidade, ou desenvolvimento sustentável, constituindo o principal pilar para organização compartilhada dos recursos disponíveis.

Dentre as diretrizes gerais estão inclusas múltiplas ações que circulam ao redor do tema do desenvolvimento sustentável nos territórios rurais, que estão relacionadas entre si, podendo ser sintetizadas por:

- i. integrar as dimensões socioculturais, político-institucionais, econômicas e ambientais;
- ii. valorizar a diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento;
- iii. adotar metodologias participativas;
- iv. agir em direção a reduzir as desigualdades econômicas e sociais;
- v. fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
- vi. usar dos níveis de governo para centrar os esforços na agricultura familiar e na reforma agrária.

Novamente a reforma agrária é inserida na discussão governamental e a agricultura familiar aparece como personagem principal – em suposta oposição à hegemonia produtiva nacional – embora seja possível que estes tópicos sejam tratados como características de um rural “atrasado” ou subdesenvolvido. As estratégias de implementação reforçam os princípios levantados anteriormente:

- i. articulação: que se dá em institucionalidades territoriais que fazem a gestão social por meio do estabelecimento de um plano de desenvolvimento;
- ii. órgãos colegiados: como oportunidade para a prática democrática, entendida por sua forma cooperada (os conselhos gestores dos territórios);
- iii. planejamento e gestão participativos: que por meio de três fases – mobilização, elaboração e implantação de um plano – deve ter como resultado a afirmação da identidade e da representatividade territorial (os planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável); e
- iv. o desenvolvimento de competências: por meio da capacitação dos agentes locais com cursos de formação.

Alguns analistas podem considerar que as estratégias tenham traços intervencionistas, pois ao se definir plano e meta declara-se que há uma direção a ser seguida, em que os atingidos pelos resultados são mais público-alvo do que agentes transformadores de suas realidades. A articulação se dá por meio de instituições ligadas e obedientes à SDT e os colegiados são espaços que se apoiam “numa concepção consensual de participação em vez

de politizar os conflitos sociais” (GERALDI, 2012, p. 169). Dessa forma a gestão e o desenvolvimento de competências seriam influenciados pela linha de pensamento sugerida pelo MDA. Porém, outro olhar sobre os colegiados destaca que:

Na visão governamental não há hierarquias estabelecidas entre os diversos níveis de colegiados de desenvolvimento rural sustentável. Portanto, as relações entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), os Colegiados Estaduais, os Conselhos Municipais e as Comissões de Implantação das Ações Territoriais e/ou Conselhos de Desenvolvimento Territorial - CIAT/CODETER ocorrem por meio de articulações políticas (FILIPPI e ROCHA, 2007, p. 11).

A discussão sobre a natureza das intenções do conjunto do debate é legítima e deve ser construída para aprimorar tanto a conceitualização quanto a prática adotada, porém escapa das competências da autora a defesa de uma abordagem específica.

Os territórios selecionados para a efetivação das estratégias de desenvolvimento tiveram como base as estimativas dos territórios rurais existentes no Brasil onde foram definidos procedimentos de priorização. A partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes aos municípios e microrregiões, os territórios foram classificados em urbanos, intermediários e rurais. Os territórios rurais são reconhecidos por “microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes (MDA, 2005, p.16)”, sendo identificados 450 aglomerados municipais com características rurais. A priorização foi estabelecida conforme o foco de atuação do MDA: “concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não (MDA, 2005, p.17).” Outros critérios foram adicionados a estes, de acordo com os conselhos estaduais de desenvolvimento rural sustentável:

Densidade e atividade de capital sociais existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional (MDA, 2005, p.17).

No primeiro ano de implementação, em 2003, conselhos estaduais de 20 estados brasileiros participaram da homologação de 40 territórios, correspondendo a 800 municípios. No ano seguinte foram 50 territórios alcançados, com 1.500 municípios envolvidos em todos os estados. A partir das referências estabelecidas a fim de alcançar as regiões mais necessitadas, metas foram definidas para aumentar a abrangência do programa. Ao longo de

32 anos previu-se que as políticas e instrumentos contemplassem 450 territórios rurais potencialmente existentes. Em 2014, 239 territórios rurais já eram apoiados, abrangendo 3.568 municípios, totalizando 76 milhões de habitantes (SDT, 2013).

Para o sucesso do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, a ser elaborado em cada local, quatro áreas de resultados são empregadas como estratégias de apoio. Destacando-se:

- i. fortalecimento da gestão social: gerar de riquezas com inclusão social através de consórcios, fóruns, conselhos, comitês, agências, organizações sociais de interesse público – em cada projeto as instituições capacitadas devem dar suporte às ações;
- ii. fortalecimento das redes sociais de cooperação: resgatar laços entre pessoas e grupos sociais, para ampliar relações de confiança e criar iniciativas que favoreçam o incremento da capacidade técnica, gerencial e apoiadora dos atores;
- iii. dinamização econômica dos territórios rurais: articular as redes de cooperação, conceder cadeias e arranjos produtivos, agrupar setores e empresas, criar distritos industriais e agroindústrias – a dinamização econômica deve ser entendida como “consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais”.
- iv. articulação de políticas públicas: gerenciar o patrimônio público e desenvolver o capital social fomentando iniciativas empreendedoras, para materializar os resultados do trabalho através da articulação interinstitucional em torno de objetivos comuns.

Uma estratégia de desenvolvimento territorial deve enfatizar a melhoria da qualidade e a agregação de valor aos produtos locais, a diversificação de atividades produtivas e a inovação tecnológica e gerencial, como caminhos para se alcançar melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica ou territorial. Deve destacar também o uso de tecnologias que demandem maior ocupação das pessoas em atividades produtivas, mas com atenção à qualidade de vida dos trabalhadores e aos seus direitos trabalhistas, sociais e previdenciários. Assim, renda e remuneração digna do trabalho assumem papel de apoiar a inclusão social (MDA, 2005, p. 21).

Como exposto, o público alvo do PRONAT são agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Por sua vez, a dinamização econômica desejada pelo MDA é a criação de agroindústrias, exibindo claramente o modelo de sistema agrícola adotado no país. A grande agroindústria geralmente se opõe à sustentabilidade, por sua extensiva mercantilização de recursos naturais e uso de substâncias tóxicas aos solo, água e saúde humana.

Uma interpretação possível, portanto, é a de que agricultores familiares não recebem incentivos a se manterem em suas lógicas produtivas, para que possam crescer no mercado através de escala. Como a gestão é social, o debate político sobre tais estratégias vai depender das institucionalidades locais, podendo ser negligenciados assuntos referentes à qualidade dos produtos e sua relação com a natureza e a sociedade. É sabido que a agricultura industrial brasileira – e também segmentos da agricultura familiar - utiliza agrotóxicos em excesso – em que a maioria destes é proibida em países desenvolvidos – e que transgênicos são produzidos e comercializados com naturalidade, inclusive sem qualquer rotulagem especial.

Corre-se o risco – ou pretende-se – que os agricultores familiares e assentados menos avisados sigam por esta via que mascara a realidade aos consumidores. Porém, redes de cooperação e inovações tecnológicas podem melhorar a qualidade de trabalho e de vida dos indivíduos envolvidos.

Seguindo com o Marco Referencial do MDA, os instrumentos mais importantes adotados para a concretização dos resultados são o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e os projetos específicos de cada território. O plano deve ser construído pelos atores territoriais e ser flexível conforme a demanda local, além de ter caráter multidimensional e multisetorial, com o propósito de documentar as discussões. Os projetos, que também devem constar no plano territorial, tem recursos disponíveis para financiamento, devendo ser:

(...) inovadores, demonstrativos ou associativos, de caráter econômico, social ou institucional, ou a resultante de combinação entre eles, todos a serem analisados e atendidos, sob critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito, pelas diversas áreas técnicas da SDT, do MDA ou por outros parceiros estratégicos (MDA, 2005, p. 23)

As áreas em destaque para a aprovação de projetos são: infra-estrutura e serviços territoriais, capacitação, apoio às entidades associativas e cooperativas, apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios e, por fim, cooperação horizontal e institucional. Desta maneira, o orçamento destina-se a iniciativas que fortaleçam a estrutura territorial, conforme as diretrizes e estratégias estabelecidas, e possibilitem os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável irem além da governabilidade da SDT “reunindo recursos e políticas alocadas em outros ministérios e outras instancias do governo (MDA, 2005, p. 25).”

A dinamização econômica proposta e almejada é que se ultrapasse os aspectos relativos ao processo produtivo, criando outros serviços que agreguem valor através de

associações e cooperativas. No mesmo sentido, novos negócios e ocupações são estimulados para que haja inserção econômica por meio da diversificação e pluralidade das atividades.

O monitoramento dos resultados das estratégias e instrumentos implementados é parte fundamental de qualquer programa. Assim sendo, o controle de execução dos planos e dos produtos obtidos está previsto – de acordo com o Marco Referencial para Apoio aos Territórios Rurais – para acontecer por meio de um Sistema de Informações Gerenciais (SIG), “que registrará dados diretamente relacionados com a gestão dessas ações.” Este cuidará de registrar, analisar e informar os resultados, mostrando o avanço dos indicadores dos objetivos específicos e também englobará os dados – e alterações destes – de qualidade de vida da população do território (não tendo, necessariamente, ligação com as iniciativas apoiadas pela SDT), compondo o sistema de monitoramento e avaliação (SMA), que está embasado num propósito de “aprendizagem política” (MDA, 2005).

Paralelamente ao monitoramento, previu-se um Projeto Demonstrativo de Gestão Territorial que serviria para acompanhar as práticas de gestão social. Para alimentar o SMA, um Sistema de Informações Territoriais (SIT) é proposto, reunindo dados e informações dos territórios “para consulta simples, geração de relatórios e subsídios para análises mais complexas”. Estes quatro mecanismos – SIG, SMA, SIT e Projeto Demonstrativo de Gestão Territorial –, portanto, centralizam as informações e o progresso das ações desenvolvidas. Geraldi (2012, p. 175) comenta que:

A existência de um sistema de monitoramento e avaliação assaz complexo denota a necessidade de que conceitos como desenvolvimento e qualidade de vida podem (e devem) ser cientificamente medidos, visto que estariam incluídos em uma lógica temporal evolucionista, na qual existe uma situação posterior que sempre deve representar uma melhoria da situação anterior, naturalizando o desenvolvimento como metáfora da evolução humana. Porém, é explícita a inexistência de monitoramento e avaliação pelos próprios territórios – o movimento é sempre aquele em que o MDA monitora a execução dos projetos nos territórios.

Para finalizar a apresentação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, cabe ainda sinalizar alguns elementos operacionais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Esta possui duas coordenadorias:

- Coordenação de ações territoriais (gerência de cooperativismo e associativismo, gerência de negócios e comércio, gerência de desenvolvimento humano, gerência de infra-estrutura e serviços, asseguradores regionais);
- Coordenação de planejamento e articulação (gerência de planejamento e informações, gerência de articulação e órgãos colegiados, secretaria do CONDRAF, projeto de cooperação técnica IICA/SDT).

O acordo de cooperação com o IICA presta suporte às ações através de “serviços técnicos especializados segundo objetivos convergentes aos da secretaria. Assim é operada uma rede de consultores nacionais e territoriais que atuam segundo termos de referência específicos (MDA, 2005, p. 26).”

Outros colaboradores eventualmente estão envolvidos por meio de contratos de serviços técnicos. Dentre as institucionalidades gerenciadas – além do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) –, destacam-se: Colegiados Territoriais, Conselhos de Desenvolvimento Territorial (CODETER), Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIAT), Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS). Existem consultores territoriais, estaduais e regionais, que facilitam a interlocução entre as entidades dos diferentes níveis de articulação e acompanham as atividades desenvolvidas.

3.3 Programa Territórios da Cidadania – PTC

O Programa Territórios da Cidadania foi lançado em 2008 durante o processo de identificação dos territórios rurais pela SDT quando verificou-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados e necessitavam de ações ainda mais articuladas.

Utilizando do mesmo referencial conceitual dos territórios rurais, o PTC foi pensado para dar prioridade aos territórios que apresentavam “baixo acesso aos serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo (DELGADO e LEITE, 2008, p. 129)”. Portanto, os territórios da cidadania foram selecionados a partir do conjunto de territórios rurais, segundo a ponderação dos critérios:

- i. estar incorporado ao PRONAT;
- ii. menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial;
- iii. maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família;
- iv. maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
- v. maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas;
- vi. baixo dinamismo econômico, segundo o Ministério da Integração Nacional;
- vii. convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo;

viii. maior organização social; e

ix. maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – IDEB.

O PTC foi implementado pela Casa Civil da Presidência da República, sob o Decreto de 25 de fevereiro de 2008. É coordenado por esta, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e “tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia (...) (Art. 2º, 25/02/2008)”, através de estratégias que contemplam:

- i. integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- ii. ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
- iii. ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- iv. inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;
- v. valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Desta maneira, é concebível que o PTC seja um desdobramento do PRONAT, visando a concentração e articulação de políticas públicas setoriais num mesmo território, de modo a proporcionar a participação social e produtiva, garantindo a realização da cidadania. Assim ressalta-se a ideia de ações multissetoriais direcionadas a áreas prioritárias e, como sublinham Bonnal e Kato (2011, p. 71), “seu objetivo é intervir nas causas estruturais para a pobreza rural”. As ações deste programa voltam-se para resultados gerados através dos mecanismos do Estado, apresentando características distintas ao PRONAT.

Se o programa anterior fundamenta-se na gestão social, o PTC assume a participação de três esferas de poder (PTC, 2009):

- Comitê Gestor Nacional: composto por Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa, tem como atribuições aprovar diretrizes, organizar ações federais, executar e avaliar o Programa, mobilizar atores federativos e definir novos territórios;
- Comitê de Articulação Estadual: formado por todos os órgãos federais parceiros, todos os órgãos estaduais indicados pelo governo do estado, até dois prefeitos de cada território do estado. Tem como competências apoiar a organização e mobilização dos colegiados, apresentar e articular ações, acompanhar a execução, fomentar a integração das políticas públicas presentes no território, sugerir novos territórios e

divulgar o Programa. A Coordenação executiva é composta por três representantes federais (um delegado do MDA), dois estaduais e um prefeito dos territórios;

- Colegiado Territorial: estruturado por representantes das três esferas do governo e por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada. Como explicam Cazella, Oliveira e Tecchio (2012, p. 8):

O Colegiado é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território, em que se define o plano de desenvolvimento do território, identifica necessidades, ajusta a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e exerce o controle social do Programa. De forma resumida, as atribuições do Colegiado são as seguintes: dar ampla divulgação sobre as ações do Programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; exercer o controle social do Programa.

Delgado e Leite (2011, p. 83) problematizam a questão da legitimidade dos colegiados em representar a população territorial:

Os membros desta instância são nomeados a partir de um processo participativo que não necessariamente inclui todos os segmentos sociais constituintes do território e não mediante um processo eletivo representativo e legitimado socialmente que envolva toda a população daquele território em questão. Relativiza-se a capacidade de critérios participativos serem suficientes para garantir um nível mínimo de representatividade nessas instâncias de decisão, de modo a permitir a representação dos interesses dos diversos segmentos da coletividade territorial. Adicionalmente, questiona-se a capacidade técnica e legitimidade destes atores sociais para selecionar os projetos tidos como de maior interesse coletivo para o conjunto ampliado da população.

Mesmo ao que tange o poder por parte da sociedade civil, presente no Colegiado Territorial, é imprecisa a relevância dos atores sociais já que as demandas locais podem não chegar ao colegiado ou mesmo ser ignoradas pelo pensamento hegemônico sobre desenvolvimento e dessa maneira, acabam excluídos os segmentos menos organizados e mais carentes.

Dentre os instrumentos de planejamento e gestão do PTC, o principal é a Matriz de Ações. Esta é o primeiro passo para a articulação territorial apresentada anualmente para cada território, “apresentando os dados descritivos das ações e as respectivas metas físicas e financeiras” (PTC, 2009, p. 26), sendo um mecanismo para divulgação ao Colegiado Territorial sobre o que é previsto a fim de um maior controle social. A Matriz é organizada em três eixos estruturantes: apoio a atividades produtivas, acesso à cidadania e direitos e infra-estrutura; e sete temas (PTC, 2009):

- i. organização sustentável da produção: financiamento da produção e seguro (PRONAF), capacitação e extensão rural, estímulo ao cooperativismo e economia solidária, apoio à comercialização, planejamento e organização produtiva, gestão e educação ambiental;
- ii. ações fundiárias: obtenção de terras para assentamentos de trabalhadores rurais, regularização fundiária, reconhecimento e regularização de terras de comunidades quilombolas, desintrusão de famílias não-indígenas em terras indígenas, Programa Nacional de Crédito Fundiário;
- iii. educação e cultura: ações do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Programa Mais Cultura (Brasil Alfabetizado, Pro Jovem Rural e Urbano, Construção de Escolas no Campo, construção de Escolas do Campo, construção e equipamentos para escolas de populações indígenas e quilombolas, bibliotecas rurais, pontos de cultura);
- iv. direitos e desenvolvimento social: Bolsa-família, Políticas de Assistência Social, Benefícios de Prestação Continuada, Programas de Documentação Civil;
- v. saúde e saneamento: saneamento e abastecimento de água, construção de cisternas, infra-estrutura hídrica, Farmácia Popular, Brasil Sorridente, Atenção Básica em Saúde;
- vi. apoio à gestão territorial: elaboração e qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento, capacitação de agentes e membros do Colegiado Territorial, articulação de instrumentos de Planejamento Territorial (Mesorregiões, Consad's, Gestar, Territórios Rurais); e
- vii. infra-estrutura: Programa Luz para Todos, PAC Habitação, melhoria da infra-estrutura em assentamentos de reforma agrária.

É proveitoso lembrar que estes elementos associam-se à ideia da multidimensionalidade da pobreza. A publicização das ofertas da Matriz é feita através do site www.territoriosdacidadania.gov.br, de jornais enviados a cada um dos territórios e de reuniões nos Colegiados Territoriais.

A partir da Matriz de Ações é possível seguir para o Debate Territorial, em que determina-se o papel do colegiado nas ações esperadas, que pode ser: controle social; consultivo (opinar ou sugerir); deliberativo e articulador ou mobilizador de atores internos e externos, conforme Cazella et al (2015). Também é possível comparar a Matriz com as prioridades (ou ações estratégicas) constantes no Plano Territorial, bem como criar uma agenda de articulação com as instâncias municipais. Assim constrói-se o Plano de Execução,

base para monitoramento e controle social da realização das ações pactuadas no território em que é explícito o compromisso assumido pelos governos e “decorre da realização de ajustes, complementações e detalhamentos nas ações inicialmente ofertadas” (PTC, 2009, p. 26). O controle das ações é realizado pelo Relatório de Execução, que apresenta os estágios de realização física, orçamentária e financeira, as restrições, os riscos e providências que englobaram as ações efetivadas.

Na Matriz de Ações há recursos que não estão territorializados, ou seja, não estão previstos para nenhuma ação proposta a nenhum território por nenhum Ministério. Essa quantia, portanto, está disponível e seu uso depende da formulação de projetos por parte dos atores locais a concorrerem em editais, podendo ser desenvolvidos pelo Conselho Territorial ou não. Em 2013, por exemplo, 20,60% (R\$ 1.505.488.106,82) do montante da Matriz de Ações estava desterritorializado, segundo Cazella et al (2015).

Analisando as responsabilidades dos diferentes atores que envolvem o programa, nota-se uma reformulação no arranjo político e como Delgado e Leite (2011, p. 97) colocam:

No caso dos Territórios da Cidadania, diferentemente dos Rurais, o desafio torna-se maior, pois envolve diferentes ações setoriais oriundas de distintos ministérios, cujo exercício de articulação se dará efetivamente na escala territorial, tornando complexo o processo de gestão social. Muito mais que a mera somatória de ações e dotações orçamentárias dos ministérios sobre um mesmo espaço social, trata-se de pensar a lógica da territorialização e governança de políticas a partir de um encontro de ações.

Atualmente no Brasil existem 120 Territórios da Cidadania, divididos entre as regiões. O Nordeste possui 56 territórios, o Norte possui 27, enquanto o Sudeste tem 15, o Centro-oeste tem 12 e o Sul 10. Mais de 1.600 municípios fazem parte dos territórios do Programa onde se concentram os maiores índices de pobreza e desigualdade (SDT, 2013). Entende-se que o principal produto do PTC é a gestão integrada de ações e recursos, de maneira a descentralizar o poder e incitar novas eficiências organizativas, aproximando as escalas administrativas (nacional, estaduais e municipais) e modificando os centros de decisão de modo a otimizar e organizar os investimentos.

IV. ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL AO CENÁRIO DA POBREZA RURAL

Este capítulo subdivide-se em duas partes que correspondem aos dois programas em questão. No que se refere ao PRONAT, utilizou-se os Relatórios de Gestão da SDT e as contribuições da pesquisadora Catia Grisa do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Para a análise do PTC foram coletados dados de relatórios do Programa Territórios da Cidadania. O PRONAT será discutido a partir dos elementos presentes nos Relatórios de Gestão e por meio da análise dos projetos estratégicos presentes nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que são os documentos elaborados pelos Colegiados Territoriais para a orientação do programa. Na impossibilidade metodológica de revisar todos os PTDRS, foram escolhidos 88 Territórios Rurais de acordo com bibliografia já existente. Já o PTC será examinado à luz das ações executadas nos Territórios da Cidadania em 2013.

4.1 Analisando o PRONAT

Através de Relatórios de Gestão da SDT/MDA podem-se verificar os montantes concedidos pela Secretaria para a execução de projetos. Somente a partir de 2008 esta prestação é disponibilizada para consulta pública – não foram encontrados relatórios precedentes a esta data. O relatório de 2008 não apresenta um valor total investido. Em 2009 foram aplicados R\$ 381,5 milhões pela SDT para ações do PRONAT; em 2010, R\$ 321 milhões; em 2011, R\$ 330,9 milhões; em 2012, R\$ 577,85 milhões; e em 2013, apesar deste relatório não ter sido apresentado, o Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União estima que a SDT foi responsável pelo repasse de R\$ 722,75 milhões.

A partir de 2008, as orientações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais para o planejamento territorial inseriram três componentes estratégicos, quais sejam: 1) a concepção de sustentabilidade do desenvolvimento que articula múltiplas dimensões: ambiental, socioeconômica, político-institucional e sociocultural educacional; 2) a perspectiva da nova ruralidade visando à interação cidade e campo; 3) o reconhecimento das questões de gênero, geração, raça e etnia (SDT, 2012, p. 24).

As principais ações orçamentárias do Programa, que “atuam de maneira articulada e complementar, buscando qualificar e dar organicidade às estratégias e atividades

implementadas” (MDA, 2010), foram transformadas em indicadores de eficiência e eficácia – contidos no Relatório de Gestão de 2012 – e são as seguintes:

- i. capacitação de agentes de desenvolvimento;
- ii. apoio à elaboração e gestão social de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- iii. fomento à Estruturação e Consolidação de Redes Socioprodutivas da Agricultura Familiar no Âmbito dos Territórios Rurais;
- iv. apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais;
- v. Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e Combate à Pobreza no Semiárido do Nordeste – Projeto Dom Hélder Câmara;
- vi. fortalecimento e valorização das Iniciativas territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade.

Conforme apontado no Capítulo 3, os principais parceiros da SDT na concretização são o INCRA e demais unidades do MDA; colegiados territoriais, Conselhos Estaduais (CEDRS), Conselho Nacional (CONDRAF); governos municipais e estaduais; MDS, MI, MEC, CONAB e o CNPq; e entidades da sociedade civil organizada (ONGs). Estas instituições estão relacionadas direta ou indiretamente ao desenvolvimento territorial e ao público alvo do MDA (SDT, 2013). Portanto, entende-se que os recursos da SDT transitam por estes parceiros para que sejam transformados em projetos.

No Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012, a SDT declarou que:

(...) a equipe de servidores da SDT permanece insuficiente para o desempenho de todas as atividades necessárias, em especial no que diz respeito ao acompanhamento do Programa nos Estados e nos Territórios Rurais apoiados, bem como para o monitoramento dos projetos apoiados. Mesmo com a realização de concurso público por parte do MDA e a disponibilização de novos servidores para a Secretaria a partir do final de 2009 – o que contribuiu para reduzir a carência de pessoal - o quantitativo ainda é insuficiente para atender as suas necessidades operacionais (SDT, 2013, p. 12).

Sobre esta observação, verifica-se em dados do relatório que de 202 servidores autorizados em cargos efetivos, a SDT contava com apenas 26 servidores (17 efetivos + 9 sem vínculo com a administração pública). Estes números mostram que o total de pessoas disponíveis está aquém do necessário, sugerindo um fator limitante à realização das propostas da Secretaria. Por isso “faz-se necessário e urgente uma ampliação do quadro atualmente disponibilizado, seja na Sede, em Brasília, seja junto às Delegacias do MDA, nos Estados (SDT, 2013, p. 62).”

Neste relatório, ainda, a SDT afirma que o monitoramento dos projetos apoiados acontece através de processos de Gestão Social dos PTDRS com a participação dos Colegiados Territoriais, dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, das Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário/DFDA nos estados e de organizações representativas dos agricultores familiares. A seguir será apresentado um estudo sobre os PTDRS desenvolvido por Guimarães (2011) e apresentado por Catia Grisa (2012).

4.1.1 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS): o principal instrumento de apoio à gestão social do PRONAT

Os PTDRS são elaborados sob a referência de garantir a participação de todos os segmentos sociais dos territórios e a inclusão de suas demandas. A seguir estão algumas medidas recomendadas para a elaboração do documento:

- a) deve ser assegurada a participação dos integrantes do colegiado e dos demais atores sociais de todos os municípios;
- b) o PTDRS não deve ser somente o espelho do setor mais organizado da sociedade ou dos gestores públicos, devendo ser primordialmente um documento/instrumento de negociação da diversidade de pensamentos, interesses, práticas e sonhos existentes no território;
- c) o PTDRS deve constituir-se como a manifestação da realidade do território, com diagnóstico, visão de futuro, eixos de desenvolvimento programas e projetos. Ao mesmo tempo, deve ser um instrumento que possibilite cada vez mais o acesso qualificado às políticas públicas;
- d) os assessores e assessoras de elaboração e qualificação do PTDRS devem garantir procedimentos para identificar e incluir na redação de suas sínteses os produtos da análise dos diversos públicos existentes nos territórios (indígenas, pescadores artesãos, comunidades tradicionais, ribeirinhos, povos extrativistas, mulheres, jovens, sistemas alternativos de produção, experiências culturais e educacionais etc);
- e) entende-se que o PTDRS ganhará mais sentido se o colegiado tiver as condições de elaborá-lo de forma crítica e criativa, aperfeiçoando-o continuamente. O colegiado também deve desenvolver a capacidade de implementá-lo;
- f) devem ser valorizados todos os momentos de elaboração, qualificação e implementação do plano, assim como também de cada um dos seus componentes: diagnóstico territorial, visão de futuro, diretrizes, valores, estratégias, eixos, programas e projetos e gestão;
- g) a extensão ou tamanho ideal de um plano deve ser aquela que contemple todos os atores territoriais e seus respectivos projetos e capacidade de implementação;
- h) o plano deve possibilitar as condições necessárias para a ampliação e o fortalecimento a coesão dos territórios;
- i) devem ser valorizados, estimulados e priorizados a voz, as ações e os projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável que se referem à emancipação de mulheres. (CGPT/MDA, 2009, p. 20)

Grisa (2013, p. 152) conclui do fragmento acima que os PTDRS devem conter:

- i. diagnóstico da realidade territorial, procurando contemplar as dimensões ambiental, sociocultural e educacional, socioeconômica e político-institucional;
- ii. visão de futuro para o território ou um ideal a ser alcançado num universo temporal a ser estabelecido pelo grupo;
- iii. objetivos estratégicos visando à materialização da visão do futuro;
- iv. valores e princípios;
- v. diretrizes principais ou grandes linhas mestras que orientam o processo de desenvolvimento sustentável, como, por exemplo, a redução das desigualdades sociais e regionais;
- vi. eixos de desenvolvimento, entendidos como atividades norteadoras do desenvolvimento sustentável no território;
- vii. programas territoriais; e
- viii. projetos estratégicos, compreendidos como “atividades (sociais, produtivas, culturais e educacionais) identificadas pelo diagnóstico territorial que, dado o seu caráter frequente, sua espacialidade, capacidade de interagir, incluir, estruturar e se articular com outras atividades, possam de fato promover o desenvolvimento sustentável do território”. Em outras palavras, os projetos estratégicos constituem um conjunto de atividades que fazem parte do programa territorial e que foram elencadas para serem desenvolvidas pela sua importância para o desenvolvimento sustentável do território.

Relembrados estes elementos, segue-se para a análise dos projetos nas quatro dimensões citadas (socioeconômica, sociocultural-educacional, político-institucional e ambiental). Catia Grisa utiliza dados do trabalho desenvolvido por Guimarães (2011), o qual não se teve acesso por ser um documento interno da SDT. Dos 164 Territórios Rurais que existiam até a pesquisa, 88 projetos foram analisados por Guimarães para a verificação de seus conteúdos, totalizando 7.385 PTDRS. Destes territórios, 10 localizavam-se no Centro-Oeste (539 PTDRS), 48 no Nordeste (3.897 PTDRS), 18 no Norte (2.205 PTDRS), 5 no Sudeste (367 PTDRS) e 7 no Sul (422 PTDRS).

Foi verificado na pesquisa em questão que do conjunto total de projetos estratégicos analisados, 47,2% contemplavam a dimensão socioeconômica, 26% a sociocultural-educacional, 14,5% a político-institucional e 12,3% a ambiental. Estas dimensões estão bem conectadas com a questão multidimensional, principalmente a socioeconômica e a sociocultural-educativa. A relevância destas duas últimas (73,2% dos projetos estratégicos) demonstra as características dos territórios rurais. De acordo com o Sistema de Informações Territoriais (SIT), os territórios rurais comportam 66,9% dos municípios brasileiros de baixa renda (GRISA, 2013).

Minuciando as estatísticas da pesquisa, observa-se que o Sul expressou maior representatividade em projetos socioeconômicos (57,3% dos projetos da região), enquanto o Norte foi a região de menor execução destes (42,8% dos projetos da região). A dimensão sociocultural-educacional teve maior porcentagem de projetos na região Nordeste (27,6% dos projetos regionais) e menor no Sul (15,4% dos projetos regionais). Quanto à dimensão político-institucional, o Norte teve maior a expressão (19,3% dos projetos regionais) e o

Centro-Oeste teve a menor (8,9% dos projetos regionais). Por fim, em relação ao quesito ambiental, o Centro-Oeste liderou (13% dos projetos a região) e o Sudeste teve a menor participação (10,4% os projetos da região). Para esclarecer quais atividades e ações estão inclusas nas dimensões, o estudo apresenta subcategorias que permitem conhecer as prioridades elegidas pelos projetos.

Dos 47,2% dos projetos da dimensão socioeconômica, 11,5% dizem respeito à “organização, melhoria e fomento aos arranjos produtivos locais e às cadeias produtivas”, 8,7% são de “infraestrutura e serviços para produção da agricultura e públicos rurais”, 6,5% são de “infraestrutura para dinamização econômica”, 5,5% representam “serviços de assistência técnica e extensão rural”, 5,2% referem-se a projetos voltados para a agroecologia, 3,4% são de “fomento e desenvolvimento do cooperativismo e associativismo”, 2,6% condizem à “ações fundiárias”, 1,9% são de “desenvolvimento do turismo rural”, 0,9% contemplam “desenvolvimento para as mulheres”, 0,7% são de “desenvolvimento para a juventude” e, finalmente, apenas 0,3% amparam o “desenvolvimento para comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas”. Estes números chamam a atenção para a proporção muitíssimo pequena dos projetos dedicados a ações fundiárias e a comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Conforme o SIT, nos territórios rurais estão 73,27% dos assentados do Brasil, 71,32% dos quilombolas e 56,27% das terras indígenas (GUIMARÃES apud GRISA, 2013).

Portanto, este fato pode indicar a falta de organização coletiva e de representação desses indivíduos nos Colegiados Territoriais, o que torna o PTDRS um instrumento que não abrange ainda a diversidade contida no espaço, mas estimula os setores mais tradicionais relativos à produção. A categoria com mais projetos, “organização, melhoria e fomento dos arranjos produtivos locais e às cadeias produtivas”, abrange pesca e aquicultura, viveiros de mudas e bancos de sementes, fruticultura, apicultura e melipolicultura, caprino e ovinocultura. Estas atividades dizem respeito à produção e combinadas com os projetos de “infraestrutura e serviços para a produção da agricultura e públicos rurais”, que envolvem assessorias, créditos e demais ações relativas à comercialização (incluindo aquisição de alimentos pelo governo), formam uma estrutura dinâmica. Outro fator que chama a atenção é o fraco dinamismo no “desenvolvimento para as mulheres”, já que este público é considerado prioritário conforme o texto que estrutura o PTDRS.

Seguindo para a dimensão sociocultural-educacional, a segunda com mais projetos (26% do total), esta envolve “desenvolvimento comunitário” (6,8%), “serviço e

infraestrutura de saúde” (5,6%), “patrimônio cultural material e imaterial” (5%), “gestão do projeto político-pedagógico” (3,3%), “ensino fundamental e educação infantil” (1,8%), “ensino superior” (1,7%), “infraestrutura e serviços de segurança pública” (1%) e “ensino médio” (0,8%). A maior parte dos projetos – os de desenvolvimento comunitário – são voltados para esporte, lazer, inclusão digital e produção de multimídia nos territórios, serviços sociais (CRAS, CREAS etc.), telecentros, profissionalização e requalificação por meio de cursos e oficinas (PRONERA, Projovem rural etc.). Os “serviços de saúde” visam, claramente, ações voltadas aos serviços hospitalares, posto de saúde, farmácias populares e capacitação de profissionais da área. E os projetos de “patrimônio cultural material e imaterial” abarcam ações relacionadas a museus, cinemas, teatros, bibliotecas, espaços culturais, feiras, festas, artesanato etc. (GUIMARÃES apud GRISA, 2013), elementos que parecem estar ligados com a capacitação humana e o estímulo intelectual e criativo dos indivíduos, favorecendo a expressão de identidade e facilitando certo grau de autonomia.

A dimensão político-institucional revela-se em ações de “gestão social do desenvolvimento territorial” (11,8%) e “gestão de serviços públicos” (2,7%). Esta última está ligada à contratação e capacitação de profissionais de vários setores, ao apoio à estrutura organizacional dos órgãos públicos, às ações de comunicação e fóruns sobre as políticas públicas etc. A “gestão social do desenvolvimento territorial” vincula-se:

(...) ao apoio às negociações institucionais de formulação, integração, implementação, fiscalização e avaliação de políticas públicas; ao planejamento e gestão social, o que inclui a implantação, acompanhamento, divulgação e avaliação dos PTDRS, Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), Planos de Desenvolvimento Comunitário (PDC), a adoção de práticas de orçamento participativo, criação de centros de diagnósticos por município etc.; à estruturação legal e organizativa dos conselhos, colegiados, comitês e fóruns estaduais e municipais; ao fortalecimento das ações de mobilização, articulação, formação e participação dos atores e movimentos sociais nos sistemas, conselhos, colegiados, comitês e fóruns; e à qualificação e capacitação dos membros dos colegiados, conselhos, associações, cooperativas e/ou fóruns territoriais (GUIMARÃES apud GRISA, 2013, p. 159).

As ações desta categoria parecem tratar das heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) do país unificando as forças de um mesmo território rural para que as manifestações humanas deste local sejam conduzidas da melhor forma possível. Mesmo que não de maneira perfeita – conforme a constatação de que comunidades tradicionais e mulheres foram pouco contempladas –, “é fundamental construir táticas e estratégias que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da

lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas (BRANDÃO, 2007, p. 205)”.

Por fim, a dimensão ambiental (12,3% dos projetos dos PTDRS) é composta por “gestão ambiental” (7,2%) – recomposição, adequação, monitoramento, fiscalização, regulamentação e educação ambiental; agricultura familiar; pagamento por serviços ambientais; e zoneamento ecológico-econômico dos territórios – e “saneamento básico” (5,1%) – saneamento e abastecimento de água; coleta seletiva e reciclagem de lixo; tratamento de esgoto e drenagem urbana; construção de aterros sanitários e tratamento de resíduos sólidos (GUIMARÃES apud GRISA, 2013). Esta é uma discussão urgente no Brasil. Dados do PNAD (2012), contidos no site da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), demonstram que apenas 33,2% dos domicílios rurais estão ligados à rede de distribuição de água, enquanto 66,8% usam outras formas de abastecimento (soluções alternativas). Em relação ao esgoto, a situação é mais alarmante ainda:

5,2% dos domicílios rurais possuem coleta de esgoto ligada à rede geral e 28,3% possuem fossa séptica (ligada ou não à rede coletora). Fossas rudimentares e outras soluções são adotadas por 45,3% e 7,7% dos domicílios rurais, respectivamente. Destaca-se que na sua maioria, essas soluções são inadequadas para o destino dos dejetos (...). Além disso, 13,6% dos domicílios não dispõem de nenhuma solução (FUNASA, 2013).

É imprecisa qualquer interpretação da autora a respeito da porcentagem de investimentos nas quatro dimensões, visto que as heterogeneidades territoriais e regionais devem ser estudadas mais profundamente para uma melhor compreensão da realidade. Também não cabem aqui julgamentos sobre prioridades em determinadas áreas – pois é claro que o Brasil carece de investimentos e iniciativas em todas as esferas –, porém levanta-se o questionamento a cerca da abrangência do debate sobre sustentabilidade, que, afinal de contas, está contido no nome do Programa.

4.2 Analisando o PTC

Aqui serão analisadas, ainda que de maneira muito restrita, as ações desenvolvidas no Programa Territórios da Cidadania no ano de 2013. De acordo com informações contidas na Matriz de Execução 2013 coletada no site do Programa, para 2013 foram previstas 71 ações, com um investimento estimado em R\$ 7,32 bilhões. Ao final deste ano, o Portal a Cidadania recebeu informações sobre a execução de 51 ações e o investimento total foi contabilizando em R\$ 9,46 bilhões. Entretanto, no documento disponível constava a discriminação de

apenas 8,6% deste valor, ou seja, só foram prestadas as contas de R\$ 812 milhões. Do valor prestado, 89% (R\$ 726 milhões) diziam respeito a ações na região Sul. O fato da prestação não estar em dia pode indicar a fragilidade institucional do Programa e leva ao questionamento da territorialização concreta dos recursos disponibilizados. Em 2008, 2009 e 2010 foram postadas no site os Planos de Execução, os Debates Territoriais e as Matrizes de Ações de cada ano – embora durante o período de realização desta monografia todos estes links estivessem fora do ar. Em 2011 e 2012 não há quaisquer registros, portanto não se tem informações sobre a efetivação do Programa.

As 51 ações estavam vinculadas a 10 ministérios e 2 secretarias da Casa Civil. O Ministério da Educação (MEC) foi responsável por 52,39% dos recursos aplicados nos territórios, através de 7 ações. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) contribuiu com 21,31% dos recursos disponibilizados por meio de 22 ações. O Ministério da Saúde (MS) correspondeu a 13,50% do investimento total, com 5 ações. O Ministério das Cidades (MCid) correspondeu a 7,86% dos recursos totais aplicados em 2013. Os 5% restantes reúnem investimentos dos Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Integração Nacional (MI), Secretaria de Política para Mulheres (SPM), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Ministério das Comunicações (MC), Ministério da Cultura (MinC), Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A pesquisa feita por Cátia Grisa sobre o PTC em 2010 aponta que os investimentos neste ano foram de R\$ 19,7 bilhões – 47% a mais do que os investimentos de 2013 – e 141 ações. A participação dos ministérios se transformou: em 2010 o MDS correspondeu a 57,26% das ações e em 2013 apenas 3,27%; o Ministério da Fazenda (MF) teve em 2012 10,54% de participação enquanto em 2013 não investiu; já o MDA passou de 13,11% para 21,31%.

Ao analisar as ações que mais receberam recursos em 2013, constata-se que o ProInfância – do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC – fez 33% dos recursos totais aplicados no PTC. Os outros 19,4% dos recursos investidos pelo MEC contemplam ações da Educação no Campo e do PRONATEC. A segunda ação com mais recursos, 17,3%, foi a Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 habitantes, da competência do MDA. O Piso de Atenção Básica Fixo, do Ministério da Saúde, correspondeu a 9,7% dos investimentos totais do PTC. A Habitação Rural (operações para produção ou reforma de unidade habitacional contratada - MCid)

correspondeu a 7,8%. Os quilombolas e comunidades tradicionais receberam R\$ 16,27 milhões – 0,17% – de investimento por meio de assistência técnica, delimitação de territórios e fomento ao desenvolvimento local.

Conforme assinalado no Capítulo 3, o PTC está comprometido em contemplar sete temas. Explorando os resultados, atenta-se para a distribuição dos investimentos: 52,7% – R\$ 4,98 bilhões – dos recursos totais foram aplicados em Educação e Cultura; 27,8% – R\$ 2,63 bilhões – foram utilizados em Infraestrutura; em Saúde e Saneamento foram investidos R\$ 1,28 bilhão, 13,5% do investimento total; a Organização Sustentável da Produção recebeu 5,5% dos recursos; Ações Fundiárias, Apoio à Gestão Territorial, Direitos e Desenvolvimento Social, juntos, contemplam apenas 0,5% do total de investimentos. Um número que chama bastante a atenção é o valor investido em ações fundiárias, que corresponde a 0,01% do total. Com este dado é notória a não-priorização da regularização fundiária para famílias pobres – mesmo num cenário nacional em que terras improdutivas representam 40% das grandes propriedades rurais, segundo o INCRA (apud PELLEGRINI, 2015) – para trabalhadores rurais, quilombolas e indígenas. A falta de terra é um dos principais determinantes da pobreza rural – como trazem Bonnal e Maluf (2013) citados no Capítulo 2 –, portanto verifica-se que tem se dado “pouca” importância a esta grande dificuldade histórica que favorece a desigualdade e a pobreza. Na análise feita por Grisa sobre o PTC em 2010, as ações fundiárias correspondiam a 0,43% do investimento total, porcentagem também muito pequena.

A Organização Sustentável da Produção recebeu R\$ 521 milhões, 5,5% dos recursos. Dentre as ações, a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) correspondeu apenas 2,2% (R\$ 208,8 milhões) dos recursos – 0,08% da Secretaria da Agricultura Familiar (MDA) e 2,12% da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS); ações de organização produtiva e assistência técnica às mulheres rurais somam R\$ 10,42 milhões – 0,1%; e os quilombolas receberam, através de assistência técnica e extensão rural, R\$ 13,8 milhões. Dentro do PTC não houveram ações específicas à agricultura orgânica e à agroecologia, o que é mandatório para se manter o modelo de desenvolvimento da agricultura do país – o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo – mesmo que isso apresente prejuízos à saúde da população, ao solo e à água. No Brasil o consumo de é de 5,2kg ao ano por habitante. Pesquisas do Instituto Nacional de Câncer (Inca) relacionam o uso de agrotóxicos com “infertilidade, impotência, cólicas, vômitos, diarreias, espasmos,

dificuldades respiratórias, abortos, malformações, neurotoxicidade, desregulação hormonal, efeitos sobre o sistema imunológico e câncer”.

O Inca recomenda criar políticas de controle e combate desses produtos, cujos fabricantes são isentos de impostos, para proteger a saúde da população. Apoiar o consumo de alimentos orgânicos, livres de agrotóxicos, e reivindicar políticas públicas que apoiem a agroecologia com mais recursos – hoje, muito menores que os carreados para o agronegócio. Recordar que o país isenta de impostos a indústria produtora de agrotóxicos. Alertar que o Brasil permite o uso de agrotóxicos proibidos em outros países. No Brasil, a venda de agrotóxicos saltou de US\$ 2 bilhões para mais de US\$7 bilhões entre 2001 e 2008, alcançando valores recordes de US\$ 8,5 bilhões em 2011 (CASTILHO, 2015).

Apura-se, portanto, que através do Programa Territórios da Cidadania os principais investimentos territorializados em 2013 foram no ProInfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil), “por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação (FNDE, 2015)”; na Aquisição de Máquinas e Equipamentos – os investimentos em Infraestrutura fazem parte da proposta do atual governo (conforme entrevista de Dilma conferida a Jô Soares em 12/06/2015) – e no Piso de Atenção Básica (recursos para consultas médicas, odontológicas, pré-natal, vacinação, cirurgias, orientação nutricional). Estas ações proporcionam acesso aos elementos básicos de cidadania.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Capítulo 4 foram apresentadas as direções das ações do PRONAT e do PTC segundo suas diretrizes e estratégias. No caso do PRONAT, foram observadas as dimensões socioeconômica, sociocultural-educacional, político-institucional e ambiental. O PTC aborda: organização sustentável da produção, ações fundiárias, educação e cultura, direitos e desenvolvimento social, saúde e saneamento, apoio à gestão territorial e infraestrutura.

Analisando os serviços prestados via estes programas, nota-se que há muito que desenvolver – no sentido de alargamento dos horizontes de possibilidades, ou “ampliação da liberdade em todas as esferas da vida (SEN apud BRANDÃO, 2009, p. 201) –, principalmente no que se refere à dimensão político-institucional e à gestão territorial, para que os projetos apoiados bem como os investimentos disponibilizados encontrem estruturas firmes para a concretização e a efetivação dos objetivos. Brandão (2009) assevera a urgente necessidade do resgate das determinações estruturais para se pensar a dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista. Este atenta para a importância dos processos de *homogeneização, integração, polarização e hegemonia* para a análise das estruturas e dinâmicas sociais, historicamente determinadas, em sua dimensão espacial.

O grande desafio da proposta multiescalar é aprender a tratar dialeticamente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) de um país continental, periférico e subdesenvolvido, como o Brasil, a fim de fazer operar essa sua imensa diversidade e criatividade no sentido do avanço social, político e produtivo (...) Nunca as adversidades produtivas, sociais, culturais, espaciais (regionais, urbanas e rurais) foram usadas no sentido positivo. Foram tratadas sempre como desequilíbrios, assimetrias e problemas. A equação político-econômica imposta ao país pelo pato de dominação oligárquico das elites, cuja lógica (...) travou o exercício da criatividade “dos de baixo”, procurando impedir sua politização (...) As ações políticas devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e devem ser empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. É necessária capacidade de aprendizagem para engendrar essa nova ação, rompendo as visões compartimentadas e falsas dicotomias: entre “o econômico” versus “o político” versus “o social”; entre “produção” versus “cidadania” etc (...) As políticas públicas devem ser universalizadoras de cidadania e regionalizadoras em suas ações, para apreenderem as heterogeneidades nacionais, independentemente de serem industriais, agrícolas, de emprego etc. (BRANDÃO, 2009, p. 205).

O Relatório de Gestão de 2012 da SDT apresenta novas diretrizes – em relação às iniciais – para a consolidação da abordagem territorial no Brasil, a partir do resgate das lições aprendidas, da percepção do novo cenário com a definição de novas diretrizes, objetivos e resultados esperados:

- i. adotar a concepção de rural da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural e a abordagem territorial como instrumento para ampliar a efetividade dos programas sociais, em especial do Plano Brasil Sem Miséria – PBSM;
- ii. entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como processo multidimensional;
- iii. fortalecer a gestão social dos territórios e o protagonismo da agricultura familiar, assentamentos, povos e comunidades tradicionais;
- iv. ampliar e fortalecer a participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios;
- v. estimular a articulação entre as demandas sociais, produtivas e as ofertas das políticas públicas e articulação em rede de organizações e instâncias de concertação;
- vi. qualificar e ampliar a visão estratégica dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS;
- vii. ampliar parcerias e alianças com entes federativos, organizações da sociedade e movimentos sociais;
- viii. incentivar processos de dinamização econômica dos territórios rurais com ênfase na inovação dos sistemas produtivos locais, no aprimoramento dos sistemas financeiros de base territorial, nos princípios da agroecologia e da economia solidária, estabelecendo novas relações de produção e consumo;
- ix. desenvolver estratégias de inclusão sócioprodutiva da população em extrema pobreza no meio rural;
- x. criar mecanismos que promovam o acesso às tecnologias da informação e comunicação (SDT, 2013, p. 17).

Vê-se que o cenário territorial e multidimensional está em construção no Brasil, visto que novos conceitos agregam a discussão conforme os resultados. Novos territórios – rurais, no caso do PRONAT – também estão em construção. Em 2013, 74 territórios foram incorporados, abrangendo 3.568 municípios – 64% da população do país. Os Territórios da Cidadania comportam pouco mais de 1.600 municípios, representando as regiões com maiores índices de pobreza e desigualdade, para que tais territórios ganhem identidade e visibilidade assim como regiões metropolitanas.

O PRONAT, que nas diretrizes gerais contempla “fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas” e “usar dos níveis de governo para centrar os esforços na agricultura familiar e na reforma agrária”, apresenta como estratégias a criação de agroindústrias. Este nome não seria tão incômodo se práticas ecológicas sobrepujassem o interesse pelo capital. Bem se sabe que grande parte dos agricultores – e moradores do campo – mal conhecem a dimensão socioambiental da qual fazem parte, visto que as necessidades básicas de suas famílias estão a frente de estudos aprofundados. Esta observação sugere que a população rural se encaminhe através do modelo convencional de agroindústrias sem questionar-se sobre as consequências deste padrão.

No quesito Organização Sustentável da Produção o PTC dá seus primeiros passos. A aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar é uma ação importante, que além da produção, garante e estimula a comercialização dos produtos, bem como incentiva o

consumo de alimentos não-industrializados. Entretanto, ressalta-se que a agricultura familiar – assim como faz o agronegócio – está se tornando cada vez mais dependente de agrotóxicos. Por isso, seria interessante que as tecnologias de defensivos alternativos – produtos preparados a partir de substâncias não prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente, destinado a auxiliar no controle de pragas e doenças da agricultura (FERNANDES, 2013, p. 3) – acompanhassem as ações relativas à produção. Porém, sabe-se que entre os desafios do Brasil ainda está a oferta de água (foram territorializados R\$ 67,43 milhões em ações de oferta de água, dos R\$ 600,17 milhões previstos). Ações como “Desenvolvimento do Associativismo Rural e do Cooperativismo”, “Fomento à Participação da Agricultura Familiar nas Cadeias de Energias Renováveis” e “Provimento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos Locais” etc., também receberam algum investimento, embora muito pequeno. Estavam previstos R\$ 1,61 bilhões para a Organização Sustentável da Produção, mas somente R\$ 521 milhões foram efetivados.

Alberto Ercílio Broch, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), em entrevista à Revista Agriculturas (2009, p. 154), lembra que a produção orgânica e agroecológica vem sendo incorporada aos poucos pelos sindicatos e federações dos trabalhadores,

Contudo se faz necessário um conjunto de medidas políticas que potencialize a produção agroecológica, garantindo aos produtores uma rentabilidade compatível com a oferta de um produto diferenciado, com qualidade e sanidade. É notório que há um movimento de valorização dessa opção produtiva na sociedade, estimulado pela redução dos preços dos produtos orgânicos/agroecológicos para os consumidores, mostrando que as práticas ambientalista podem ser combinadas com sucesso às práticas comerciais de acesso e ampliação dos mercados. Há inúmeras iniciativas que revelam e sinalizam uma grande transformação e valorização desses produtos, uma vez que os programas de produção ambientalmente sustentáveis estão se tornando parte de estratégias de muitas empresas para aumentar as inovações e criar novos mercados para produtos diferenciados.

Por isso, compreende-se que há que se valorizar e induzir a temática ambiental de maneira a institucionalizar as práticas ecológicas e sustentáveis, para assim haver um Estado que atue de maneira respeitosa à vida. João Pedro Stédile, membro da Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), na mesma entrevista (p. 161), fala dos próprios desafios dentro da proposta de agroecologia:

Primeiro: embora tenhamos um acúmulo de conhecimento científico em todos os países, que reconhece os saberes tradicionais da humanidade para produzir alimentos sem agredir a natureza, estabelecendo uma parceria com ela, temos muito poucos profissionais na área agrônoma que possam nos ajudar a multiplicar os conhecimentos e realizar o verdadeiro fomento no meio rural.

Segundo: a academia brasileira está totalmente hegemônica pelos interesses do agronegócio. Assim, os jovens agrônomos são formados na visão estreita desse modelo, enquanto os pesquisadores somente recebem apoio para estudar produtos e meios que interessam ao capital. Terceiro: nós temos ainda muita deficiência em dar certa homogeneidade aos conceitos e práticas agroecológicas. Não precisa colocar tudo num manual, mas pelo menos tentar clarear alguns princípios, conceitos e práticas. Quarto: precisamos convencer cada vez mais agricultores de que é possível adotar práticas agrícolas coadunadas com a natureza, que permitam aumentar a produção, a produtividade do trabalho e a produtividade física por área. Ou seja, podemos e devemos aplicar essas técnicas em escala suficiente e necessária para conseguir alimentar todo nosso povo, com produtos saudáveis e de forma regular. Quinto: há ainda muito preconceito e uma influência muito grande da hegemonia do capital sobre a agricultura, o que faz com que muitos camponeses ideologicamente pensem apenas em imitar os fazendeiros, como se isso fosse garantir o aumento da produção, do lucro e da melhoria das condições de vida. Então, há um trabalho político-ideológico também, para que os pequenos agricultores camponeses se deem conta dos interesses de classe que estão por trás de cada modelo.

Outra constatação acerca do PRONAT é que, enquanto programa de apoio a projetos, o público menos organizado e politizado não participa nem se empodera dos investimentos disponíveis. Por outro lado, este programa incentiva a atuação de ONGs cujos interesses estejam em consonância com os do MDA, podendo a sociedade civil participar e protagonizar a inclusão dos excluídos. Assim, cabe à SDT lançar editais que busquem por instituições com projetos que conversem, simultaneamente, com a produtividade e com o meio ambiente, e capacitar profissionais que tomem as frentes das discussões sobre arranjos produtivos agroecológicos e demais produtos e serviços relacionados a uma perspectiva menos predatória e egoísta em relação à natureza e, até mesmo – por que não? –, em relação ao consumidor e ao concorrente.

Algo que chama atenção – mas não é novidade – em ambos os programas são os quase imperceptíveis investimentos em ações fundiárias. Levando em consideração que o acesso à terra está entre as principais causas da pobreza rural e como os programas foram criados para atender a população menos assistida, esta é uma direção que deveria ganhar maior destaque, especialmente se o problema for analisado em perspectiva de classe, em que considera-se a necessidade de fundamentar uma sociedade democrática, sendo o latifúndio a base da riqueza capitalista do país. Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2013, p. 71) relembra Caio Prado ao evidenciar que “como a pobreza no campo, a questão agrária não é considerada um problema burguês, seus intelectuais se esforçam para desqualificá-la.” Porém, a questão agrária não diz respeito somente à distribuição de terras, mas sobretudo é sobre civilizar e modernizar as relações capital-trabalho de maneira a acabar com a superexploração do trabalho no campo. Isso também inclui dar fim ao latifúndio e à desigualdade entre as

classes, mas esta discussão está afastada dos objetivos dos programas, embora a agroecologia esteja diretamente relacionada com o olhar sistêmico.

A agroecologia deve ser pensada considerando o policultivo, a cultura e o agroecossistema local, a maior intensificação possível do trabalho e menor de capital, a valorização dos saberes e dos recursos genéticos locais (pela rusticidade e adaptação, resistindo melhor a pragas e doenças), a autonomia financeira dos agricultores e o pleno acesso à terra, entre muitos outros aspectos (FERNANDES, 2013, p. 3).

As políticas públicas que visam o combate à pobreza rural devem agir em suas causas, cujas principais são falta de acesso à terra, concentração de poder, privação de renda, falta de outras formas de capital, falta de serviços públicos, relações precárias de trabalho, urbanização acelerada, falta de infraestrutura etc. – registradas no capítulo 2. Verificou-se que os dois programas agem vagarosamente nas questões fundiárias e nos elementos agroecológicos e sustentáveis e assim as ideologias alimentadoras dos sistemas agrícolas convencionais não são desconstruídas. A bancada rural presente no Congresso Nacional legitima a manutenção do controle da propriedade privada de terras (BRANDÃO, 2009, p. 179), o que comprova que “a agricultura é o nervo econômico da civilização (PRADO JR, p. 129)” e que este processo ainda acontece, no Brasil, por um caráter exploratório e dominador.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R.; POCHMANN, M. **Dimensões do desemprego e da pobreza no Brasil**. Disponível em: <<http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2008-2.pdf>>; acesso em 14/04/2015.
- ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Disponível em: <<http://ricardoabramovay.com/agricultura-familiar-e-desenvolvimento-territorial/>>; acesso em 10/04/2015.
- BOFF, L. **Ecologia social: pobreza e miséria**. Disponível em: <<http://leonardoboff.com/site/vista/outros/ecologia-social.htm>>; acesso em 03/03/2015.
- BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B., Org. **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011 – (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.14).
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- CAMPOS, L.; GOMES, D.; PINTO, G. **Desigualdade, pobreza e políticas sociais: discutindo a focalização das políticas sociais no Brasil**. Disponível em: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/1002gomesetal.pdf>; acesso em 10/04/2015.
- CASTILHO, I. **Agrotóxicos e câncer: irresponsabilidade se torna explícita**. Disponível em: < <http://outraspalavras.net/blog/2015/04/14/agrotoxicos-e-cancer-tudo-a-ver/>>; acesso em 04/06/2015.
- CAZELLA, A.; OLIVEIRA, L. Z.; TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no território Meio Oeste Contestado (SC)**. In: Congresso Agricultura e desenvolvimento rural com sustentabilidade da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER); Vitória: [s.n.], 2012.
- CAZELLA, A. et al. **Ações da política de desenvolvimento territorial para superar a pobreza rural: estudo de caso no território Meio Oeste Contestado (SC)**. – (Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional; v.11, n.1). Taubaté: [s.n.], 2015.
- CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Relatório. Santiago: Publicação das Nações Unidas, 2014.
- CRESPO, A. P.; GUROVITZ, E. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas; Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2002. – (Revista Eletrônica; v.1; n.2)
- CHIAVENATO, J. J. **Violência no campo: o latifúndio e a reforma agrária**. São Paulo: Moderna, 1996.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report 2014**. Relatório. Zurique: Research Institute; Credit Suisse Ag., 2014.

COORDENAÇÃO GERAL DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL (CGPT/MDA). **Orientações gerais para a elaboração e qualificação do PTDRS**. Brasília: [s.n.], 2009.

DELGADO, N.; LEITE, S. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B., Org. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 – (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.19).

DOWBOR, L. et al. **Thomas Piketty e o segredo dos ricos**. São Paulo: Veneta; Le Monde Diplomatique Brasil, 2014.

FAO. **O estado da segurança alimentar no Brasil: um retrato multidimensional (SOFI)**. Relatório. Brasília: [s.n.], 2014.

FERNANDES, M. C. **Cartilha de defensivos alternativos**. Rio de Janeiro: CREA-RJ, 2013.

FILIPPI, E. E.; ROCHA, M. R. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: propostas e fundamentos**. In: VI Seminario Internacional de Desarrollo Rural - Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI. Bogotá: [s.n.], 2007.

FNE. Proinfância. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>; acesso em 15/06/2015.

FUNASA. **Saneamento rural**. Disponível em: < <http://www.funasa.gov.br/site/engenharia-de-saude-publica-2/saneamento-rural/>>; acesso em 28/05/2015.

GERALDI, J. **Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil**. Brasília: IPEA, 2012. – (Série Planejamento e Políticas Públicas; n.39)

GRISA, C. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B., Org. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 – (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.19).

LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MALUF, R. S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B., Org. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 – (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.19).

MATTEI, L. **Pobreza na América Latina: heterogeneidades e diferenças intra-regionais**. Florianópolis: IELA, 2009 – (Texto para discussão n.1)

MATTEI, L. **Pobreza rural: um fenômeno histórico relacionado à estrutura agrária do país**. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Pobreza-rural-um-fenomeno-historico-relacionado-a-estrutura-agraria-do-pais/7/25309>; acesso em 14/04/2015.

MATTEI, L. Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B., Org. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 – (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.19).

MATTEI, L., Org. **A Questão Agrária no Desenvolvimento Brasileiro Contemporâneo**. Florianópolis: Insular, 2013.

MDA. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005. – (Série Documentos Institucionais; n.2).

MDS. **Abordagem Territorial do Desenvolvimento: Perspectivas e Desafios a partir da Experiência do Programa Territórios da Cidadania**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/2012/agricultura-familiar/programa-territorio-da-cidadania>>; acesso em 03/05/2015.

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B., Org. **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Brasília: IICA, 2008 – (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.8).

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B., Org. **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 – (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.19).

PELLEGRINI, M. **O Brasil tem latifúndios: 70 mil deles**. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/brasil-tem-latifundios-70-mil-deles-1476.html>; acesso em 02/06/2015.

PETERSEN, P., Org. **Agricultura Familiar Camponesa na Construção do Futuro**. Revista Agriculturas. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. Relatório. Nova Iorque: Publicação das Nações Unidas, 2014.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000 – (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

RAFFERSTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília Franca. São Paulo: Atica, 2011 – (Série Temas; v.29). Título original: *Pour une géographie du pouvoir*, 1980.

SAMPAIO JR., P. A. A questão agrária é um problema pertinente para o Brasil de hoje? In: MATTEI, L., Org. **A questão agrária no Desenvolvimento Brasileiro Contemporâneo**. Florianópolis: Insular, 2013.

SCHNEIDER, S. **Teoria Social, Agricultura Familiar e Pluratividade**. – (Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2003; v.18, n.51).

SDT. **Relatório de gestão do exercício de 2009**. Brasília: [s.n.], 2010.

SDT. **Relatório de gestão do exercício de 2010**. Brasília: [s.n.], 2011.

SDT. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: [s.n.], 2012.

SDT. **Relatório de gestão do exercício de 2012**. Brasília: [s.n.], 2013.

SECRETARIA EXECUTIVA (MDA). **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília: [s.n.], 2014.

PTC. **Matriz de ações de 2009 – governos estaduais**. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/file-storage/download/Matriz_Estadual_-_2008_01_30_16_15hs.ppt?file_id=2084305>; acesso em 15/05/2015.

VEIGA, J. E. **Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: a experiência brasileira**. In: Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico - Ministério do Desenvolvimento Agrário; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: [s.n.], 2000.