

**2º SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO  
PLANEJAMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE  
TERRITÓRIOS RURAIS: ação de superação da pobreza no campo?**

**Luiza Zitzke Oliveira<sup>1</sup>  
Monique Medeiros<sup>2</sup>  
Ademir Antonio Cazella<sup>3</sup>**

**Resumo**

O tema da pobreza rural no Brasil foi sendo articulado com políticas públicas de caráter territorial no intuito de envolver questões econômicas, culturais, sociais, institucionais e ambientais, na construção de processos diferenciados de desenvolvimento. Considerando que há dificuldades operacionais nessa articulação, esse artigo procura discutir os desafios da inclusão da população pobre nessas políticas. Através de um olhar lançado ao Território Meio Oeste Contestado (SC), essa pesquisa de caráter qualitativo que contou com a realização de observação participante, entrevista semiestruturada e análise documental, aponta que, por diferentes razões, parcela importante da população rural pobre não é abrangida nessas ações territoriais, e que esse segmento da população ainda necessita que suas especificidades sejam atendidas para então poder participar ativamente dos processos de discussão, execução e gestão das políticas públicas, em especial, as de desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, pobreza rural, políticas públicas.

**Abstract**

The issue of rural poverty in Brazil was being articulated policies with territorial character with the aim of involve economic, cultural, social, institutional and environmental issues in the construction of different development processes. Whereas there are operational difficulties in this articulation, this paper discusses the challenges of inclusion of the poor in this policies. Through of a look for the Territory 'Meio Oeste Contestado' (SC), this qualitative research study that included the participant observation, semi-structured interviews and documentary analysis shows that, for different reasons, significant part of the rural poor is not covered these territorial actions, and that this segment of the

<sup>1</sup> Mestre em Agroecossistemas, analista de agronegócios no Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil - SICOOB Central Santa Catarina; luiza.zitzke@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas na Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC); mmedeiros@ymail.com.

<sup>3</sup> Doutor em Ciência do Homem e da Sociedade, professor do PGA/UFSC; ademir.cazella@ufsc.br.

population still need that their specificities are met for then able to actively participate in the processes of discussion, implementation and management of public policies, in particular of the territorial development.

**Keywords:** territorial development, rural poverty, public policies.

## Introdução

O intuito das políticas públicas brasileiras de caráter territorial é garantir que suas etapas de execução envolvam múltiplas dimensões, principalmente no âmbito econômico, sociocultural, institucional e ambiental, e que essas auxiliem no desenvolvimento do território. Dessa maneira, em um âmbito mais geral, estas políticas também se propõem a contribuir na superação da pobreza, fenômeno presente ao longo da história da humanidade em quase todos os países, embora com diferentes intensidades. No Brasil, esse fenômeno se expressa significativamente e se destaca entre as populações rurais. A herança de injustiça social, que excluiu grande parte da sua população pobre do acesso às condições mínimas de dignidade e cidadania, coloca o país frente a um desafio histórico, o qual se refere à criação de estratégias das populações excluídas e de superação da pobreza.

A pobreza possui aspectos multidimensionais, sendo que um deles é a carência ou vulnerabilidade de recursos financeiros, utilizadas como critério na qualificação de pessoas e famílias para serem beneficiárias de políticas públicas (MATTEI, 2013). Para Oliveira (2011a), a pobreza refere-se à escassez de meios para assegurar as condições básicas de subsistência e de bem-estar, segundo as características da distribuição da renda e do padrão de consumo predominante em uma sociedade. Entretanto, como evidencia Sen (2000), a pobreza não pode ser entendida apenas como a privação de recursos financeiros, mas também como a falta de capacidades básicas e do acesso aos serviços sociais, principalmente na área da saúde, educação, nutrição, habitação e saneamento básico.

Do ponto de vista de distribuição espacial, a pobreza é um fenômeno de maior concentração nas áreas rurais dos países latino-americanos. Isso ocorre pela carência de infraestrutura e acesso a bens e serviços de uso coletivo, que já estão disseminados na maioria dos centros urbanos. Dessa forma, as populações rurais passaram a ser o foco de preocupações, pois se apresentam mais suscetíveis e fragilizadas no que diz respeito à pobreza e inseguranças (OLIVEIRA, 2011b).

Diante desse quadro, o tema da pobreza rural no Brasil foi sendo articulado com políticas públicas de caráter territorial com o intuito de envolver questões econômicas, culturais, sociais, institucionais e ambientais, na construção de processos de desenvolvimento para o conjunto do território, voltados, ainda que indiretamente, à superação da pobreza. As primeiras propostas de políticas públicas que passaram a estabelecer esse tipo de articulação foram introduzidas no país no último período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Parte dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>4</sup> foi destinada à uma linha específica denominada Infraestrutura e Serviços Municipais, que funcionou de 1997 a 2002, e que tinha como objetivo a melhoria nas condições de produção e de infraestrutura em municípios rurais, onde a agricultura familiar representa um papel estratégico na economia local (FAVARETO, 2010).

No início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), se teve a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Com isso, o município deixou de ser a unidade de referência dessa linha de crédito e a escala territorial, intermediária às escalas municipal e estadual, passou a ser priorizada. Logo, essa linha do PRONAF deu origem ao Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), que possui como ferramenta para aplicação de recursos financeiros, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

Dentre outros aspectos, o PRONAT repassa recursos públicos não reembolsáveis para projetos produtivos territorializados que atendam coletivos de agricultores familiares ou comunidades tradicionais<sup>5</sup> de um dado território. Esse Programa contempla a questão da pobreza rural de forma indireta, por meio da ampliação das atividades econômicas e da prática da solidariedade entre as famílias beneficiárias. A ideia

---

<sup>4</sup> O PRONAF é a política pública mais antiga coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e consiste, fundamentalmente, na oferta de crédito subsidiado para os agricultores familiares.

<sup>5</sup> O Decreto Nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e define esses povos como grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social. Esses grupos ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para transmissão de sua tradição entre gerações, ou seja, para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Entre os povos ou comunidades tradicionais do Brasil estão os indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, pomeranos, entre outros (BRASIL, 2007).

de solidariedade entre as famílias rurais é reforçada pela proximidade cultural e geográfica, sendo considerado o principal recurso para promover ações de desenvolvimento ao nível local (BONNAL, 2013).

O Programa, atualmente, é operacionalizado em 239 territórios rurais<sup>6</sup>, dentre eles o Território Meio Oeste Contestado, localizado em Santa Catarina. Esse Território é composto por 29 municípios e se localiza na mesorregião oeste do estado, compreendendo uma área total de 8.255 km<sup>2</sup> de extensão, o que representa 9% da superfície do estado. A agricultura familiar da região oeste de Santa Catarina tem forte tradição de organização sociopolítica e de demanda por políticas públicas específicas, como exemplo as relacionadas a assentamentos da reforma agrária.

Nesse Território, persistem “bolsões de pobreza e um contingente expressivo de famílias assentadas pela reforma agrária, indígenas, posseiras e de assalariados rurais, diaristas e empreiteiros” (TECCHIO, 2012, p. 86). Essas famílias residem nos perímetros rurais e urbanos dos municípios e ainda não atingiram um estado satisfatório de bem-estar social, permanecendo na condição de pobreza. A existência expressiva de uma população pobre, de assentados da reforma agrária e indígenas, somada a outras características, leva o Território a ser alvo de ações expressivas do PRONAT<sup>7</sup>.

Considerando tal problemática, esse artigo discute a relação das ações da política de desenvolvimento territorial com o tema da pobreza rural, tendo como base os projetos financiados pelo PRONAT, dando ênfase aos desafios para inclusão desse público em políticas públicas de desenvolvimento territorial. O esforço de debater e caracterizar as principais abordagens sobre a pobreza no meio rural encontra como primeira justificativa a importância presente e futura que esse segmento da população tem, e continuará tendo, na dinâmica demográfica brasileira (DEDECCA *et al.*, 2012).

Para alcançar o objetivo proposto, realizou-se um estudo de caso de projetos financiados pelo PRONAT no Território Meio Oeste Contestado, localizado em Santa Catarina. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa realizada com o auxílio de

<sup>6</sup> Em maio de 2013 foram incorporados 74 territórios rurais no programa da SDT, passando de 165 para 239, chegando próximo da meta estipulada de 280 territórios rurais até o fim de 2015 (CONDRAF, 2013).

<sup>7</sup> Quando a SDT passou a atuar com base na ideia de territórios rurais foram adotados os seguintes critérios para identificá-los: i) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado (hab./km<sup>2</sup>) e com população de até 50 mil habitantes; ii) maior concentração do público prioritário do MDA, sendo esses agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social (SDT, 2005).

técnicas como a observação, a entrevista semiestruturada e a análise documental. As entrevistas foram realizadas com atores locais que participam da política de desenvolvimento territorial e com pessoas ligadas diretamente aos projetos, ou seja, agricultores e técnicos que participaram da elaboração e execução das propostas ou ainda estão envolvidas na gestão dos empreendimentos financiados pelo Programa<sup>8</sup>.

Além desta Introdução, o artigo está dividido em quatro partes essenciais. Na primeira, apresenta-se uma contextualização teórica acerca do tema da pobreza e as particularidades que envolvem a temática da pobreza rural. Na segunda, são feitas correlações entre os temas da pobreza e das políticas públicas, tendo por base a experiência brasileira recente. Já na terceira parte, discute-se os principais resultados obtidos em pesquisa de campo no Território Meio Oeste Contestado e desafios para contemplar a parcela mais pobre da população rural em políticas públicas de desenvolvimento territorial. Por fim, é apresentada uma breve reflexão nas considerações finais acerca da atuação do PRONAT no que se refere à superação da pobreza e redução das desigualdades sociais no Território Meio Oeste Contestado.

### **Contextualização da pobreza e as particularidades da pobreza no rural**

O debate sobre pobreza e as tentativas de mensuração são antigas na literatura socioeconômica, que busca quantificar e avaliar a natureza dos problemas sociais engendrados pela sociedade capitalista ao longo do século XX (MELO, 2005). Além disso, os esses estudos apresentam diferenças conceituais e metodológicas, mas possuem um direcionamento para uma definição mais abrangente e multidimensional do tema. Entretanto, segundo Lacerda (2012), após o estabelecimento das necessidades nutricionais mínimas, houve o estímulo para adoção da abordagem monetária da pobreza.

A possibilidade de estudar a pobreza através de uma medida quantitativa, como aquela definida pelas necessidades nutricionais, incentivou a conversão dessas necessidades em valores monetários e a utilização de critérios de discriminação entre pobres e não pobres apoiados na renda do indivíduo ou família. A análise

---

<sup>8</sup> Neste artigo trabalha-se com informações de seis entrevistados, todos representantes da sociedade civil e distribuídos nos municípios de Coronel Martins, Joaçaba, Passos Maia, Ponte Serrada e Xanxerê. Tais entrevistas foram realizadas na elaboração da dissertação de mestrado de Oliveira (2014), apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC) e intitulada “Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC)”.

da pobreza sob a perspectiva da renda foi também encorajada pela intensificação das atividades capitalistas (LACERDA, 2012, p. 208).

Mesmo considerando outras carências sociais e econômicas vividas pelas famílias pobres, a renda tornou-se a principal referência para medir a pobreza. Isso ocorre devido ao fato de que as informações de renda das pessoas e famílias são mais facilmente disponíveis e atualizadas com maior frequência (MATTEI, 2013). Além disso, em uma situação de crise de emprego em uma sociedade na qual o consumo é viabilizado especialmente pelo acesso à moeda através do trabalho, a ausência de renda coloca a sobrevivência imediata em situação de risco explícito (DEDECCA *et al.*, 2012).

A abordagem monetária analisa a pobreza sob uma ótica unidimensional, restringindo os estudos a apenas um dos aspectos que a constitui. Assim, a perspectiva multidimensional surge como uma resposta aos anseios de pesquisadores. Porém, foi somente nas décadas de 1960 e 1970 que essa abordagem ganhou espaço, passando a dominar as políticas de desenvolvimento sugeridas por algumas organizações internacionais (LACERDA, 2012). Para Sen (2000), a visão multidimensional da pobreza pode ser entendida como um avanço para o pensamento científico do tema, visto que permite sua maior compreensão, inclusive por parte dos organismos internacionais que se dedicam à promoção e ao estudo do desenvolvimento socioeconômico entre as diversas populações.

Afora esse debate mais geral sobre a definição e a compreensão da noção de pobreza, diversos estudos se esforçam em compreender as especificidades da pobreza, suas características e definições em diversos cenários. Dessa maneira, no que se refere especificamente à pobreza rural, é possível afirmar que essa pode ser concebida através de níveis insuficientes de rendimento, falta de acesso a bens e serviços e da negação de direitos elementares, o que é agravado pela indiferença da sociedade que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão social. No Brasil, a pobreza rural está relacionada ao rápido processo de industrialização e de urbanização do país, que visava uma grande expansão produtiva em detrimento dos aspectos sociais, como os altos índices de pobreza (MALUF, 2013).

Para Mattei e Maluf (2011), a pobreza rural está fortemente relacionada ao nível insuficiente de rendimento, à falta de acesso a bens e serviços, à negação de direitos básicos e à indiferença da sociedade, que contribui para o processo de exclusão social. Além disso, o Brasil possui um histórico que explica a pobreza rural devido as condições

de acesso à terra, concentração fundiária, urbanização acelerada, acesso e na participação nos mercados e de oportunidades de trabalho. A partir da redemocratização do Brasil, o foco de ações das políticas públicas direcionadas ao meio rural passou a incorporar o objetivo de combater a pobreza rural, “bem como a introdução de uma nova concepção de desenvolvimento amparada na abordagem territorial” (TECCHIO, 2012, p. 10). Corroborando esse pensamento, nos detemos, na sequência, a discutir as principais políticas públicas direcionadas à sua superação, enfatizando aquelas que adotam os preceitos do desenvolvimento territorial, que são o enfoque deste artigo.

### **Pobreza e políticas públicas**

Atualmente, no Brasil, trabalha-se com a classificação da pobreza a partir do critério de elegibilidade baseada em valores monetários. “A partir desse critério é estabelecido um cadastro em que as pessoas/famílias qualificadas passam a ser atendidas pelas políticas públicas, em especial, pelos programas de complementação da renda” (MATTEI, 2013, p. 102). Esse procedimento tornou-se comum quando a pobreza passou a ser prioridade política na agenda pública do país e o Programa Bolsa Família (PBF) se tornou “o instrumento operacional dessa metodologia de mensuração, sendo considerados os pobres do país aquelas pessoas e/ou famílias que atendam aos critérios desse programa” (MATTEI, 2013, p. 102).

A instituição do PBF trouxe mudanças significativas na formulação das políticas brasileiras de combate à pobreza. Esse Programa possui, ao menos, duas diferenças em relação às demais políticas assistenciais brasileiras. A primeira delas é que, diferente das políticas estabelecidas na Constituição Federal, trata-se de uma política de governo, não havendo nenhuma garantia legal da sua permanência entre um mandato presidencial e outro. A segunda diferença é que esse Programa acaba com a referência de que os beneficiários de programas assistenciais devem ser os incapacitados ao trabalho, por exemplo, os idosos, deficientes e crianças. O benefício pode ser concedido àqueles que não têm renda mínima, incluindo os que trabalham, mas não conseguem garantir a sua sobrevivência (JACCOUD, 2009).

Em complementaridade ao PBF o atual governo lançou, no ano de 2011, o programa de combate à pobreza denominado “Brasil Sem Miséria”, o qual atua articulado com o PBF, propondo-se a eliminar a pobreza extrema do país dentro do prazo de quatro

anos. O critério utilizado para delimitação do público-alvo é a renda familiar mensal *per capita*, assim como no PBF. Registra-se que esse programa estabelece como desafio tratar o fenômeno da pobreza de forma multidimensional, o que acarretaria a adoção de distintas medidas, para além da transferência de renda. Em certa medida, essas distintas ações estão circunscritas à área de melhoria das condições de acesso aos serviços públicos e à criação de novas oportunidades de trabalho e renda através de políticas públicas de inclusão produtiva (MATTEI, 2013).

Salama (2012) questiona a eficácia das políticas de assistência no combate à pobreza rural, afirmando que esse tipo de política não consegue complementar despesas sociais de maneira sustentável. Algumas críticas apontam que as políticas de combate à pobreza no Brasil, nas últimas décadas, estiveram assentadas naquelas de caráter compensatório e assistencialista que, ao longo de décadas, nunca criaram alternativas sustentáveis para a solução do problema. Esse fenômeno parece estar ligado ao uso político das medidas assistencialistas, que foram e ainda são utilizadas em proveitos ilícitos, dando origem a inúmeras formas de corrupção e exploração da pobreza. Uma possível explicação para a insistência em ações compensatórias de combate à pobreza são os seus efeitos de curto prazo, que contrastam com aqueles de políticas estruturais, cujas consequências são sentidas no longo prazo, o que pode desestimular os políticos a adotarem essa perspectiva (ARBACHE, 2003).

Cazella e Búrigo (2011) afirmam que a eficácia destas políticas está associada ao conhecimento das necessidades específicas do pobre rural. Conhecendo essas particularidades, tais políticas tem maior possibilidade de estimular o protagonismo dos atores sociais, com enfoque na agricultura familiar, planejamento bem estruturado e prioridades definidas.

As estratégias para enfrentamento da pobreza rural compreendem políticas sociais, políticas de acesso aos recursos naturais e políticas de inclusão produtiva, destacando a geração de emprego e renda com o desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas). Nesse aspecto é possível entender o importante papel da multifuncionalidade e da pluriatividade agrícola no meio rural<sup>9</sup> (MATTEI; MALUF,

---

<sup>9</sup> A multifuncionalidade pode ser entendida como as diversas funções exercidas pela agricultura que, geralmente, não são remuneradas pelo mercado. Ela pode ser associada à segurança alimentar, à preservação do capital sociocultural, à proteção do meio ambiente e da qualidade de vida. Já a pluriatividade está relacionada ao exercício de atividades agropecuárias na unidade familiar associada a outras ocupações profissionais remuneradas (CAZELLA, 2007). Schneider (2003 *apud* GNOATTO *et al.*, 2004) ao pesquisar a pluriatividade da agricultura familiar, constatou que a produção agrícola passa a ocupar cada vez menos

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)  
Florianópolis, Santa Catarina



2011). Cazella e Búrigo (2011) destacam também a importância da operacionalização articulada de políticas que recompensem o caráter multifuncional dos agricultores, que não cumprem somente o papel de produção de alimentos e matérias-primas, mas também as funções de preservação ambiental, inserção e manutenção do tecido social em territórios rurais distantes dos grandes centros urbanos, normalmente desprovidos de serviços públicos básicos e de qualidade.

A inclusão de agricultores em situação de vulnerabilidade social em programas de aquisição pública da produção, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tem propiciado a organização coletiva, sem endividamento, induzindo a melhoria dos cultivos e garantindo a segurança e renda monetária. Também tem colaborado para que os agricultores familiares, assentados ou não, diversifiquem seus cultivos e incorporem novos produtos na dieta familiar (VALADARES *et al.*, 2012).

Dessa forma, ressalta-se a necessidade do país passar a contar com uma estratégia de combate à pobreza de natureza multidimensional, que procure estimular a articulação e integração dos programas e das ações das políticas sociais, ampliando suas complementaridades e superando o estado atual de fragmentação que marca sua estrutura e sua gestão. Assim, nota-se que a análise da pobreza pode começar com as informações sobre renda, mas não deve se limitar aos aspectos quantitativos de natureza monetária, procurando estimular a articulação e integração de programas e ações das políticas sociais, ampliando suas complementaridades (DEDECCA *et al.*, 2012). O propósito de enfrentar a pobreza nos seus aspectos multidimensionais possui uma correlação com os enunciados das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Tais políticas atuam sobre a pobreza rural mediante mecanismos complementares que se referem à concentração territorial da ação pública de combate à pobreza mediante os programas setoriais direcionados ao enfrentamento de uma ou distintas dimensões da pobreza rural, à criação de efeitos sinérgicos na articulação de programas, e ao estímulo à coesão social e ao fortalecimento de mecanismos de solidariedade (BONNAL, 2013).

---

tempo das famílias, observando-se uma crescente importância das rendas não agrícolas entre as famílias. Porém, a pluriatividade das famílias rurais não significa necessariamente a perda de importância das atividades agrícolas, mas o fato das famílias rurais estarem abrindo espaço para novas formas de ocupação produtiva.

## **Políticas públicas de desenvolvimento territorial: desafios para contemplar segmentos pobres no meio rural**

A política de desenvolvimento territorial representou um avanço considerável ao implementar um formato institucional capaz de propiciar maior participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, representação e planejamento de políticas públicas, desenvolvendo atributos da capacidade governativa e da gestão social dos processos de desenvolvimento (MDA, 2005). Assim, essas políticas assumem o papel de atendimento às especificidades, principalmente no meio rural, com a valorização dos recursos locais, da agricultura familiar e da reforma agrária (SANTOS; MARSCHNER, 2008). Tais elementos podem vir a ser estratégias interessantes no enfrentamento da raiz da pobreza e da exclusão social no campo (BRASIL, 2003).

Para Mattei (2013), uma das vantagens da utilização da abordagem de políticas públicas de desenvolvimento territorial para superar a pobreza rural é que através desse tipo de política, os esforços e recursos financeiros são concentrados em um determinado espaço geográfico, o que permite a ocorrência de efeitos cumulativos e irradiadores que podem maximizar a articulação e os próprios resultados dos distintos programas executados.

De forma geral, isso ocorre em consequência da articulação simultânea de diversas ações capazes de atacar as distintas dimensões do fenômeno da pobreza. Entretanto, as políticas públicas de enfrentamento da pobreza baseadas na abordagem territorial, mesmo que representem ser, do ponto de vista teórico, a esfera mais adequada de tratamento desse fenômeno, dependem de fatores que variam com segundo diversos fatores: a maneira como se ajustam os instrumentos de políticas públicas mobilizados com respeito à expressão da pobreza do território; as modalidades de coordenação e articulação das políticas para criar efeitos sinérgicos capazes de combater as diversas dimensões da pobreza; e a criação de instituições e mecanismos duradouros de prevenção da pobreza (BONNAL, 2013).

Apesar da atuação do PRONAT não visar a superação da pobreza diretamente, alguns resultados nesse sentido são esperados, tendo em vista que o Programa abre possibilidades de construir um “processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares” (BONNAL, 2013, p. 35). Para alguns entrevistados, mediadores sociais e agricultores do Território, o Programa vem contribuindo com esse quesito,

conforme as falas a seguir: “Então, o Território só veio para crescer e ajudar, principalmente as pessoas mais carentes que precisam mais” (Entrevistado 1 - técnico, grifo nosso). “Sim, atua na superação da pobreza. Com os projetos que estão por aí, dá sim” (Entrevistado 3 - técnico).

[...] é para geração de emprego e renda, então naturalmente que seja para população mais pobre, embora indiretamente beneficie todos do segmento da agricultura familiar, porque se hoje apenas trabalhássemos com o que tem em Coronel Martins, se conseguíssemos trabalhar só com cana, suíno, milho (farinha, canjica), daria para abranger bastante (Entrevistado 2 - técnico).

Eu acho assim, que depende muito de quem está nos municípios aproveitar as oportunidades. Porque a gente sabe de projetos que foram feitos por aí, pelo Território, que estão parados. Então não cumpriram com a função (Entrevistado 6 - técnico).

Afora a grande representação dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária do Território Meio Oeste Contestado na busca por projetos e recursos do PRONAT, a presença dos demais segmentos que conformam o público prioritário do MDA não é registrada entre os beneficiários dos projetos financiados pelo PRONAT e, segundo Favareto (2010), nem nos Colegiados Territoriais. Em pesquisa realizada no Território Meio Oeste Contestado, que buscou analisar as populações beneficiárias de políticas públicas de desenvolvimento territorial do MDA, Oliveira (2011, p. 63) concluiu “que parcela importante das populações pobres não é beneficiada, pois estas não estão organizadas ou representadas no Colegiado Territorial”. Ou seja, os grupos ou organizações que se destacam como beneficiários de políticas públicas do MDA ou na tomada de decisão são aqueles estruturados, com acesso às informações e participantes de organizações sociais. “Alguns projetos que não chegam para os mais pobres. Vão com pretexto, com a lista dos mais pobres, mas lá no município não chega aos mais pobres” (Entrevistado 5 - agricultor).

Ameniza alguma coisinha [referindo-se à pobreza], mas uma pequena porcentagem “é quase um sonho”. Mas os beneficiados não são os mais pobres, são “os escolhidos”, os representantes de cada município escolhem os projetos que beneficiam os agricultores que já estão estruturados. O pobrezinho, o mais necessitado, não é beneficiado porque ele não tem participação, nem representação (Entrevistado 4 - técnico, grifo nosso).

Bonnal, Delgado e Cazella (2011) chamam a atenção para a existência de um segmento populacional rural pobre que não participa de movimentos sociais e sindicais e

que não tem acesso às principais políticas públicas de desenvolvimento rural, em especial as de crédito e de extensão rural.

Esse público somado aos assalariados agrícolas residentes nas periferias de pequenos municípios rurais e aos microempresários rurais não agrícolas [aqueles que realizam atividades informais] configura uma parcela significativa da população rural [...] invisível que não compõe o público-alvo de políticas públicas, exceção feita ao Programa Bolsa Família e das intervenções, também de caráter público, empreendidas por organizações da sociedade civil (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011, p. 46, grifo nosso).

O trabalho de Graziano da Silva, Del Grossi e França (2010) recorre à expressão “sem-sem” para caracterizar a situação de vida da população rural pobre do país. Ou seja, trata-se de pessoas sem terra, sem emprego, quase sempre sem moradia fixa, sem saúde, sem educação e, principalmente, sem organização social e visibilidade política. Por estarem tão desprovidas de vínculos socioeconômicos são também, muitas vezes, ignoradas pelas políticas públicas e pelos projetos comunitários de apoio ao desenvolvimento rural. Para Cazella (2006), o enfoque hegemônico dado à maioria dos projetos técnicos formulados por organizações da sociedade civil que representam a agricultura familiar, apresenta um profundo descompasso com o propósito de integrar os segmentos mais pobres existentes no interior dessa categoria social, visto que os projetos formais de desenvolvimento rural e as políticas que os sustentam, mesmo aquelas concebidas como alternativa ao modelo de agricultura produtivista, somente incorporam as situações que conseguem se afirmar economicamente. Entretanto, para o autor, não se trata de refutar sua relevância social, mas sim de evidenciar que essas ações não contemplam os segmentos mais empobrecidos do rural.

De acordo com Stropasolas (2006), a participação dos “invisíveis”, ou seja, de grupos sociais desfavorecidos, nos processos de discussão, elaboração, execução e gestão das políticas e ações governamentais se constitui numa das principais reivindicações presentes nos discursos dos atores sociais e políticos atuantes no processo de proposição de ações de desenvolvimento territorial. Na maioria das vezes sequer se reconhece quem são as populações pobres dos municípios, tornando-se ainda mais difícil imaginar que os atores locais serão capazes de gestar ações voltadas para esse segmento (OLIVEIRA, 2011). O que esta pesquisa aponta é a existência de uma lacuna considerável para que isso ocorra. Sobre esse tema, novos estudos precisam ser realizados para avaliar em que medida os projetos aprovados no âmbito do PRONAT beneficiam de forma indireta os segmentos

mais pobres, pois o que a investigação indica é que o sentido atribuído a “pessoas mais carentes” não corresponde necessariamente à noção de pobreza.

A persistência da pobreza no meio rural brasileiro é um grande desafio para a promoção do seu desenvolvimento. Nesse contexto, se a pobreza dever ser compreendida como a privação de capacidades básicas (Sen, 2000), as políticas públicas de desenvolvimento territorial precisam aumentar essas capacidades das pessoas e famílias. Além disso, com uma maior condição participativa, o pobre pode influenciar na direção dessas políticas. Afinal, se a parcela mais pobre da população é excluída do acesso aos recursos financeiros, que é uma das concepções de pobreza utilizada para elaborar e implementar políticas públicas, acaba também sendo privada do acesso às capacidades básicas e de oportunidades sociais adequadas.

### **Considerações finais**

A atuação do PRONAT cumpre parcialmente o papel de redução das desigualdades, entretanto é comum o registro da falta de visibilidade dos mais pobres e, conseqüentemente, a extensão dos benefícios para segmentos menos organizados dentro do Território. A pesquisa de campo reforçou a percepção de que parcela importante das populações pobres não é beneficiada pelo tipo de ação da política territorial aqui analisada, pois não estão organizadas ou representadas em sindicatos, cooperativas ou outras formas de representação social. No Colegiado Territorial, os grupos ou organizações que se destacam nas discussões ou tomada de decisão são aqueles melhor estruturados, com acesso as informações e participantes de organizações sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O MST representa uma indicação positiva de que no médio prazo é possível incluir segmentos empobrecidos em políticas públicas produtivas. A experiência desse movimento social na elaboração de projetos coletivos reflete num melhor planejamento de propostas e execução dos projetos junto ao PRONAT.

Portanto, os segmentos mais pobres da população necessitam do apoio dos atores sociais e políticos atuantes na elaboração de ações de desenvolvimento territorial para que possam participar ativamente dos processos de discussão, execução e gestão das políticas públicas. Além disso, não se tem um processo de planejamento consistente de desenvolvimento territorial, o que ocasiona o financiamento de projetos sem muita clareza sobre sua viabilidade socioeconômica. Da mesma forma se conhece muito pouco a

diversidade de situações do público pobre do meio rural, o que reflete na incapacidade de propor projetos que possam contemplá-los.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

ARBACHE, Jorge Saba. **Pobreza e mercados no Brasil**. Brasília: CEPAL, março de 2003. 95 p. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/11868/r135jorgearbachepobreza.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2013.

BONNAL, Philippe. **Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais**. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 33-56.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir Antonio; DELGADO, Nelson Giordano. **Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural**. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 35-60.

BRASIL. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Série Textos para Discussão 4, outubro, 2003. Disponível em: <[http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo\\_253.pdf](http://www.nead.gov.br/portal/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. **Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2014.

CAZELLA, Ademir Antonio. **Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia ao desenvolvimento territorial sustentável**. Eisforia, Florianópolis, v. 4, p. 225-247, dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **A multifuncionalidade agrícola e a defesa de subsídios públicos para o desenvolvimento rural**. Marco Inicial, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 12-15, 2007.

CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. **O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPPA. Artigos OPPA, n. 38, julho de 2011. Disponível em: <[http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo\\_OPPA\\_br\\_038-07\\_2011-ademir\\_cazella-fabio\\_burigo.pdf](http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_038-07_2011-ademir_cazella-fabio_burigo.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. Resolução Nº 94 de 23 de maio de 2013. **Incorpora territórios ao Programa Nacional de**

**Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, e dá outras providências.** Disponível em:

<[http://www.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_94\\_-\\_Novos\\_territ%C3%B3rios\\_no\\_PRONAT\\_-\\_DOU.pdf](http://www.mda.gov.br/portal/condraf/arquivos/view/resolu-es-condraf/Resolu%C3%A7%C3%A3o_94_-_Novos_territ%C3%B3rios_no_PRONAT_-_DOU.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2013.

DEDECCA, Cláudio Salvadori et al. **Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública.** In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 17-53.

FAVARETO, Arilson. **As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural - lições para uma nova geração de políticas públicas.** In: PIRAUX, Marc; CANIELLO, Márcio (Org.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. Raízes, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2; v. 29, n. 1, p. 52-62, jan. 2009 a jun. 2010.

GNOATTO, Almir Antônio et al. **Pluriatividade, Agroindústria e Agricultura familiar.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 42, 2004, Cuiabá. Anais... Cuiabá, 2004. 11 p.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero: a experiência brasileira.** Brasília: MDA, 2010.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. Série Seguridade Social.** Rio de Janeiro: IPEA, n. 1372, janeiro de 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1372.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1372.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. **Significados da pobreza na sociedade contemporânea.** In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 205-239.

MALUF, Renato S. **Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioproductiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável.** In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 57-88.

MATTEI, Lauro. **Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema.** In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 89-124.

MATTEI, Lauro; MALUF, Renato S. **Pobreza rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento.** Brasília: IICA, Boletim Eletrônico Fórum DRS, n. 72, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Documento institucional nº 3. Brasília, setembro de 2005. 32 p.

MELO, Hildete Pereira de. **Gênero e pobreza no Brasil: Relatório Final do Projeto Governabilidade Democrática de Género en América Latina y el Caribe. Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)**. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Brasília 2005. Disponível em: <[http://200.130.7.5/spmu/docs/GGeneroPobreza\\_Brasil04.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/GGeneroPobreza_Brasil04.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2011.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina**. 2011. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2011.

\_\_\_\_\_. **Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2014 (no prelo). Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

OLIVEIRA, Régis Borges de. **Pobreza: conceitos e mensuração**. Produto 2 - Documento técnico contendo um mapeamento dos principais conceitos e metodologias para mensuração da pobreza. Campinas: IICA, março de 2011a.

\_\_\_\_\_. **Evolução da pobreza na América Latina**. Produto 3 - Documento técnico contendo um mapeamento da situação da pobreza na América Latina. Campinas: IICA, março de 2011b.

SALAMA, Pierre. **A pobreza na América Latina e seu combate no meio rural brasileiro**. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 161-204.

SANTOS, Roseli Alves dos; MARSCHNER, Walter. **Identidade territorial e desenvolvimento: a formulação de um plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Território Sudoeste do Paraná**. In: ALVES, Adilson Francelino; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. Desenvolvimento territorial e agroecologia. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 95-113.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Documentos Institucionais 1).

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. **Desenvolvimento rural para quem? Os desafios para inclusão dos excluídos na ação extensionista**. Revista Grifos, Chapecó, n. 20/21, p. 09-47, jul./dez. 2006.



TECCHIO, Andréia. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2012. 183 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

VALADARES, Alexandre Arbex et al. **A questão agrária e a pobreza rural no Brasil**. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 259-286.