

A gestão do Programa Territórios da Cidadania no Brasil: análise das ações e políticas implementadas

Gestión del programa Territorios de Ciudadanía en Brasil: análisis de las acciones y políticas implementadas

Ademir Antonio Cazella

Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA).
E-mail: aacazella@gmail.com.

Silvia A. Zimmermann

Pós-Doutoranda FAPERJ e pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRJ).
E – mail: silviazcpda@yahoo.com.br

Sergio Pereira Leite

Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRJ) e Coordenador do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura.
E-mail: sergioleite@ufrj.br

Resumo

O Programa Territórios da Cidadania (PTC), criado em 2008 no Brasil, adota o uso de uma estratégia territorial na implementação de políticas públicas nacionais, reunindo 120 territórios em diferentes regiões brasileiras e envolvendo um grande número de ministérios e políticas públicas. Entre seus objetivos, figuram a promoção do desenvolvimento econômico, a ampliação do acesso da população aos programas federais e, em especial, a redução da pobreza e da miséria. Os recursos financeiros do programa, cuja utilização deveria ser objeto de discussão nos espaços públicos dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, são registrados em dois documentos básicos: a “Matriz de Ações” e o “Relatório de Execução”. O presente artigo apresenta uma análise desses documentos, tendo como referência seis Territórios da Cidadania, que integraram a pesquisa mais ampla do Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA) em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). Observa-se que a apropriação e

o uso das Matrizes de Ações e dos Planos de Execução pelos atores territoriais pode contribuir na obtenção de resultados mais exitosos nas ações territoriais e na consolidação da territorialização das políticas públicas. Há, contudo, muitos desafios na gestão dessa política que ainda precisam ser superados.

Palavras chaves: desenvolvimento rural, políticas públicas, territorialização.

Resumen

El Programa Territorios de la Ciudadanía (P.T.C), creado en 2008 en Brasil, adopta el uso de una estrategia territorial en la implementación de políticas públicas nacionales, al reunir 120 territorios en diferentes regiones del país, e involucrar un gran número de ministerios y de políticas públicas, entre sus objetivos figuran la promoción del desarrollo económico, la ampliación del acceso de la población a los programas federales y en, particular, a la reducción de la pobreza u la miseria. Los recursos financieros del programa, cuyo uso debería ser objeto de discusión en los espacios públicos de los Colegiados de Desarrollo Territorial, están registrados en dos documentos básicos: la “matriz de acciones” y la “relación de ejecuciones”.

El presente artículo ofrece un análisis de estos documentos, teniendo como referencia seis territorios de la Ciudadanía, los cuales integraron la investigación más extensa del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA) en colaboración con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Se concluye que la apropiación y el uso de las Matrizes de Acciones y de los Planos de Ejecución por parte de los actores territoriales, puede contribuir en la obtención de resultados más exitosos para las acciones territoriales y para la consolidación de la territorialización de las políticas públicas. Hay sin embargo, muchos desafíos en la gestión de esa política que aún necesitan ser superados.

Palabras claves: desarrollo rural, políticas públicas, territorialización

Introdução

Este trabalho está baseado numa pesquisa desenvolvida pelo Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA) em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), intitulada Aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural na perspectiva do desenvolvimento territorial. O objetivo do trabalho foi analisar as interfaces entre a implementação de políticas de desenvolvimento

territorial e os processos de enfrentamento da pobreza no meio rural no contexto brasileiro. Além de um levantamento bibliográfico e documental, foram selecionados seis Territórios da Cidadania de distintos estados brasileiros para visita de campo (surveys): Meio Oeste Contestado (Santa Catarina); Irecê (Bahia); Sertão Ocidental (Sergipe); Serra Geral (Minas Gerais); Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (Roraima) e Sudeste Paraense (Pará)¹. Tal escolha levou em conta indicadores de vulnerabilidade social da população rural, entre eles o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice de Incidência do Programa Bolsa Família², índice de incidência de famílias no cadastro único do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). As visitas foram realizadas no período de maio a junho 2012, envolvendo inúmeras entrevistas e reuniões com representantes da sociedade civil e do poder público que atuam nos territórios em questão (ver Figura 1).

O objetivo deste artigo é discutir o processo de gestão do Programa Território da Cidadania (PTC), criado pelo governo federal em 2008, a partir de informações disponíveis na Matriz de Ações e no Relatório de Execução dessa política, tem como referência os seis territórios visitados na pesquisa de campo. Para tanto, na primeira seção é recuperado o quadro normativo que rege o processo de implementação das políticas no âmbito do PTC, a partir do levantamento e análise de documentos específicos publicados pelos órgãos competentes. Em seguida são discutidas as principais políticas especificadas na Matriz de Ações de cada território, tomando por base aquelas que obtiveram os maiores montantes de recursos empenhados no Relatório de Execução³. Na sequência, selecionamos alguns programas que nos pareceram importantes na dinâmica territorial para uma análise mais detalhada sobre as

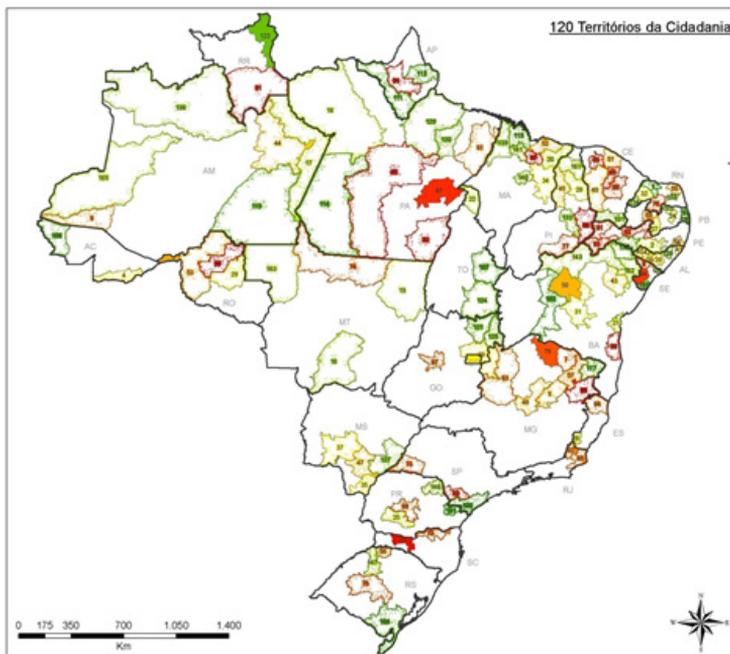
1 A equipe do OPPIA que executou a pesquisa foi coordenada por Sérgio Pereira Leite, com a participação dos pesquisadores Nelson Delgado, Lauro Mattei, Ademir Cazella; as assistentes de pesquisa Silvia A. Zimmermann, Catia Grisa e Andreia Tecchio. Para os surveys realizados nos estados da Bahia, Sergipe, Minas Gerais, Roraima e Pará, contou-se com a colaboração dos seguintes especialistas: Claudio Lasa (consultor), Eliano Lopes (UFS), Rômulo Barbosa (Unimontes), Daniel Rosar (UFRR) e William Assis (UFPA).

2 Trata-se de uma das ações que integram o programa “Fome Zero” e consiste na transferência de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Dentre as inovações do programa encontram-se as “condicionalidades”, que são contrapartidas das famílias beneficiárias, visando ampliar o acesso aos direitos sociais básicos.

3 Neste artigo constam informações sobre o “orçamento previsto” na matriz de ações e os percentuais “empenhados” e “pagos” por ação para cada território. Entre essas três informações se constatam, por vezes, disparidades acentuadas. Um valor previsto pode não ter sido empenhado na sua totalidade ou ter sido empenhado, mas sem que pagamentos tenham sido efetuados.

interfaces entre a institucionalidade territorial e as políticas públicas direcionadas ao apoio da produção agropecuária, como o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), à redistribuição de ativos fundiários, como a política de reforma agrária, e ao atendimento de famílias em condições de vulnerabilidade social, como o Programa Bolsa Família. Ao final, avançamos algumas considerações sobre as inovações no processo de gestão territorializada de políticas públicas presentes na Matriz de Ações e os resultados constantes no Relatório de Execução e seu desempenho ao longo do período 2008 – 2010.

Figura 01 – Brasil: Territórios da Cidadania e Territórios Seleccionados pelo Estudo – 2012.



Fonte: SDT/MDA, 2012

Quadro normativo sobre definição e gestão das ações no contexto do Programa Território da Cidadania

O PTC foi criado com o propósito de superar a pobreza e as desigualdades sociais no meio rural, incluindo as de gênero, raça e etnia. Dentre os critérios para definir e priorizar os territórios a serem incluídos no Programa considerou-se um conjunto de fatores, com destaque para a condição de já participar

da política territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁴, apresentar baixo Índice de Desenvolvimento Humano, uma maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família, de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, de populações tradicionais, quilombolas e indígenas, convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo, maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica e, pelo menos, um território por estado da federação (BRASIL, 2007). O Quadro 1, a seguir, sintetiza alguns dados relativos aos 120 territórios que compõem o PTC⁵.

Quadro 1: Informações sobre o conjunto dos 120 territórios do Programa Territórios da Cidadania, 2009

Aspectos	Quantidade
Municípios beneficiados	1.852
População total	42,4 milhões
População rural	13,1 milhões
Agricultores familiares	1,9 milhão
Assentados da reforma agrária	525,1 mil famílias
Pescadores	210,5 mil
Comunidades quilombolas	810 comunidades
Terras indígenas	317 terras

Fonte: Adaptado por Oliveira (2011) de SDT (2009).

Segundo o quadro normativo proposto pelo governo, o modelo de gestão do PTC envolve três esferas de poder: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais, estruturados a partir dos colegiados dos territórios rurais do MDA. O Comitê Gestor Nacional congrega

4 Não há condições de incluir neste artigo informações mais detalhadas sobre o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) do MDA, que antecedeu o PTC. Por ora é importante entender que o Pronat, desde que foi criado em 2003, contemplou 165 Territórios Rurais de Identidade. Dentre esses territórios foram selecionados a maioria daqueles que atualmente participam do PTC. Para um detalhamento da origem e implementação dos dois programas, consultar Bonnal e Kato (2011) e Leite e Delgado (2011).

5 Esses parágrafos estão baseados em Oliveira (2011), Oliveira, Cazella e Tecchio (2012) e Tecchio (2012).

os ministérios que participam do PTC e tem a função de definir os territórios atendidos por ações específicas, aprovar diretrizes, organizar as ações na esfera federal e avaliar o desempenho do Programa. Ao todo existiam 22 ministérios e diversas instituições públicas implicadas (LEITE e DELGADO, 2011).

Na esfera estadual, o Comitê de Articulação é composto por representantes de órgãos federais que atuam no estado, órgãos estaduais indicados pelo governo do estado e prefeituras dos municípios que participam dos territórios. Esse comitê tem a função de auxiliar na organização dos territórios, promover a articulação e a integração de políticas públicas e acompanhar a execução das ações do PTC. Já o Colegiado Territorial é composto de forma paritária por representantes governamentais e da sociedade civil. Na maioria dos casos onde havia Territórios Rurais de Identidade, se teve uma ampliação de delegados territoriais a partir da indicação de representantes ligados às áreas da saúde, educação e assistência social. A política de desenvolvimento territorial coordenada pelo MDA não priorizava, até então, a participação dessas áreas no colegiado, uma vez que se voltava para o envolvimento de instituições com vínculos, sobretudo, com a agricultura familiar e com projetos de inclusão produtiva. Salvo territórios com especificidades marcantes, como é o caso do Raposa Serra do Sol e São Marcos aqui estudado, mesmo as representações de populações tradicionais eram limitadas nos colegiados dos Territórios Rurais de Identidade. Com o PTC, essas populações foram, a princípio, instigadas a participar desses fóruns⁶.

Por definição, o Colegiado é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território e de controle social do Programa. Suas atribuições podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos: dar ampla divulgação sobre as ações do Programa; identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas; exercer o controle social do Programa (Brasil, SDT, 2009). O processo de planejamento das ações a serem desenvolvidas nos Territórios da Cidadania tem por referência a Matriz de Ações que é apresentada todo ano pelo governo federal. Essa matriz serve, sobretudo, como instrumento de

6 Uma apresentação detalhada das estruturas de governança dos programas territoriais nas suas instâncias de atuação local e regional, em particular nos seis casos tratados neste artigo, pode ser encontrada em Delgado e Grisa (2013). Para uma leitura mais ampla das inovações institucionais promovidas pela política territorial no Brasil, ver Leite e Delgado (2011).

divulgação para os integrantes dos colegiados territoriais das ações previstas por distintos ministérios, com vistas a um maior controle social e monitoramento das políticas públicas.

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao MDA (Brasil, SDT, 2010), os colegiados territoriais executam quatro funções a partir da Matriz de Ações: controle social; consultivo; deliberativo e articulador ou mobilizador de atores internos e externos. Os colegiados executam o papel de controle social das ações previstas na matriz pelos ministérios ou órgãos públicos proponentes. Na matriz, além de especificar o papel do colegiado na ação, os ministérios e órgãos justificam porque estas foram escolhidas e como o colegiado pode agir para viabilizar a ação no futuro. O controle social pode requerer um papel de articulação e de mobilização da parte do colegiado. Já o papel consultivo concerne a ação cuja execução das metas não está definida e o ministério ou órgão responsável submete ao debate público, visando colher sugestões dos atores territoriais. Neste sentido, os ministérios informam sobre quais aspectos têm expectativas que o colegiado se manifeste.

As ações de caráter deliberativo no âmbito do colegiado correspondem, fundamentalmente, àquelas que já vinham sendo executadas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais do MDA e são especificadas na matriz com a rubrica orçamentária “Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais”⁷. Também estão previstas algumas ações cujas execuções o ministério pretende submeter a algum tipo de decisão no território. Na concepção desse processo de gestão, havia a intenção de que a deliberação gerasse um compromisso ou uma obrigação em relação à execução da ação⁸.

O papel de articulador ou mobilizador dos atores internos e externos corresponde à ação cuja definição da execução não depende só do ministério ou órgão gestor, mas também de outras esferas administrativas, como municípios, estados, conselhos setoriais, entre outros. A partir da Matriz de

7 Para uma análise específica do processo de gestão dos projetos do Pronat nos casos estudados ver Grisa (2013) e Delgado e Grisa (2013).

8 O estudo de Leite e Wesz Jr. (2011) demonstrou, no entanto, que o volume de recursos das ações territorializadas objeto de deliberação do Colegiado não ultrapassou 1% do total de recursos previstos na matriz.

Ações o colegiado disporia de informações iniciais para discutir sua atuação com vistas à realização de determinadas ações no Território (Brasil, SDT, 2010).

Segundo orientações da SDT (Brasil, SDT, 2009), a Matriz de Ações permite que os integrantes do colegiado territorial iniciem um debate acerca das ações e demandas prioritárias. É por iniciativa desse fórum que se almeja a formulação de uma agenda de articulação entre o colegiado territorial e as instâncias governamentais para o atendimento de necessidades específicas, a exemplo de contrapartidas a projetos das administrações municipais. A partir dessa agenda o passo seguinte é a elaboração do Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social das ações pactuadas no território. Por fim, o controle das ações do Plano de Execução resultaria no Relatório de Execução, com informações sobre os estágios da execução física, orçamentária e financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas para cada projeto apoiado pelo PTC. Com o propósito de compreender melhor o mecanismo de funcionamento desse Programa analisamos na sequência sua evolução e principais ações previstas nos seis casos estudados.

Análise dos relatórios de execução sobre as ações realizadas nos territórios estudados.

No conjunto dos territórios analisados foi possível perceber um profundo descompasso entre a formulação normativa da política apresentada acima e a sua execução, tendo por base a pretensa coordenação dos colegiados territoriais. De maneira geral, pode-se afirmar que a mudança da condição de Território Rural de Identidade para Território da Cidadania não alterou a forma de gestão e alocação dos recursos por parte dos delegados territoriais, especialmente quando confrontadas com o conjunto das ações previstas a partir da introdução da matriz. Convém destacar que a partir de 2008, quando houve a criação do PTC, os colegiados dos territórios rurais de identidades constituídos pela política de desenvolvimento territorial do MDA, que foram incluídos no novo programa, tiveram que reestruturar sua composição por meio da inclusão de atores sociais (públicos e da sociedade civil) ligados aos setores da saúde, educação e assistência social.

O que se observa é que a maioria desses novos integrantes não tem o mesmo acúmulo de discussão sobre a política de desenvolvimento territorial em comparação aos antigos delegados. Esses, por sua vez, apresentam um forte vínculo com organizações que atuam junto ao setor agropecuário, sobretudo,

no que se refere à elaboração de projetos de caráter produtivo para segmentos sociais da agricultura familiar e, em particular, para os agricultores assentados pela reforma agrária. Como afirmam Delgado e Grisa (2013), tal experiência de gestão está associada à política anterior que deu origem ao Pronat: a modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) denominada Infraestrutura e Serviços Municipais (MATTEI e CAZELLA, 2009; LEITE e DELGADO, 2011). Invariavelmente, o sistema de governança do Pronat conta com a participação de representantes dos serviços públicos de extensão rural, de movimentos sociais e sindical e de organizações não governamentais, que prestam assessoria técnica a agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Dessa forma, à exceção do Pronat, o papel de controle social dos colegiados territoriais sobre as demais ações previstas na Matriz mostra-se incipiente. Alguns delegados entrevistados fizeram menção ao fato dos gestores públicos utilizarem o pertencimento de um município a um território como forma de barganhar a aprovação de projetos junto aos ministérios. No entanto, mencionaram que esses projetos não são objetos de discussão entre os integrantes dos colegiados territoriais. De uma maneira geral, a pesquisa de campo revelou que os colegiados apresentam fragilidades no que se refere à capacidade técnica e política de integrar nas suas agendas a governança das distintas intervenções previstas na Matriz de Ações.

Como se trata de um programa que ainda não completou cinco anos de existência, essas dificuldades decorrem, muitas vezes, da pouca familiaridade dos delegados territoriais com esses novos mecanismos de gestão de políticas públicas e da forte tradição da maioria dos ministérios e demais órgãos públicos em implementar suas políticas de forma centralizada e descendente, quase sempre interagindo somente com os poderes públicos municipais e estaduais, sem mecanismos formais de diálogo com organizações da sociedade civil. Os colegiados territoriais representam uma inovação no processo de gestão de políticas públicas não só para aqueles que exercem a função de delegado territorial, mas principalmente para os entes públicos federais, estaduais e municipais responsáveis, até então, pela execução dessas políticas (LEITE e DELGADO, 2011).

Na Matriz de Ações, os ministérios definem os montantes de recursos por ações a serem aplicados nos territórios em duas categorias: ações territorializadas e não territorializadas. A maior parte das ações previstas na matriz tem seus

recursos territorializados. Ou seja, cada território tem um montante de recursos previstos segundo o tipo de ação. Já os recursos não territorializados correspondem às ações para as quais os ministérios não definem os territórios a serem beneficiados. Essas ações podem ser demandadas por todos os municípios brasileiros independentes de fazer parte de um Território da Cidadania. No entanto, aqueles que integram um território têm preferência no processo de seleção de projetos a serem financiados pelos ministérios ou sobre o volume de recursos a ser aplicado por uma dada política no território. Um exemplo de programa cujos recursos são territorializados é o Pronaf, que dispõe de um orçamento geral para financiamentos de projetos de custeio, investimento e de capacitação definido no plano-safra e possui na matriz de ações a discriminação do montante previsto por território. Já o Programa Brasil Alfabetizado não tem seus recursos territorializados e o papel do colegiado especificado na Matriz de Ações consiste na “mobilização para adesão ao programa e informativo para o controle social” (Brasil, SDT, 2010).

Em 2010, a Matriz de Ações para os 120 territórios previu 180 operações ligadas a 19 ministérios ou órgãos públicos federais. O MDA é o ministério recordista com 36 proposições, seguido pelo Ministério da Saúde com 19, o Ministério da Pesca e Aquicultura com 16 e o Ministério da Integração Nacional com 15 ações. O Ministério de Minas e Energia registrou somente o Programa Luz para Todos. A provisão financeira total prevista na Matriz de Ações de 2010 foi de R\$ 26.806.901.567,00, dos quais 92% constavam como territorializados e 8% como não territorializados. Como destaca Tecchio (2012: 99), “apesar dos recursos não territorializados representarem apenas 8% do valor total previsto na matriz de ações, esse montante equivale ao valor médio anual de R\$ 371.702,00 por município brasileiro”. O montante médio de recursos não territorializados na Matriz de Ações é, assim, muito superior à média anual de recursos aportados via Pronaf para a maioria dos territórios. Em nenhum dos seis casos estudados se constatou inovações no sentido de estruturar unidades de planejamento no interior dos colegiados territoriais, visando elaborar ou qualificar os planos territoriais com o propósito de propiciar uma maior capacidade de captação desse tipo de recursos. O que se constatou foi o início de um processo de reconhecimento da importância da Matriz de Ações no sentido de identificar ações de interesse para os territórios, bem como acompanhar os seus processos de implementação. O elevado número de ações previstas complexifica o papel dos colegiados, a maioria deles habituado a gerir exclusivamente o Pronaf. Por mais que essas ações correspondam a intervenções rotineiras dos diferentes

ministérios, o PTC tem propiciado uma maior concentração de recursos para os municípios que integram os Territórios da Cidadania seja aumentando o orçamento de ações rotineiras seja prevendo novas ações (LEITE e WESZ Jr., 2011).

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

É curioso o fato de recursos não empenhados terem sido pagos, o que aparece, exclusivamente, em ações executadas nos territórios estudados no ano de 2008. Não encontramos nenhuma explicação sobre esta questão nos Relatórios de Execução, mas é possível que tal situação decorra do ajuste dos territórios ao programa que estava sendo instalado naquele ano.

Tabela 1: Soma dos valores em R\$ para os anos de 2008, 2009 e 2010 dos recursos alocados nos territórios estudados – em R\$ correntes.

Território	Soma dos valores em R\$ - 2008, 2009 e 2010		
	Previsto	Empenhado	Pago
Irecê-BA	427.570.236,75	333.265.187,38	311.612.180,37
Meio Oeste Contestado – SC	523.241.462,77	367.584.560,22	451.142.401,57
Raposa Serra do Sol-RR	77.555.216,89	47.599.039,21	39.103.991,81
Serra Geral-MG	775.734.294,79	411.102.421,91	541.243.255,60
Sertão Ocidental-SE	705.786.286,23	656.546.432,43	724.693.314,16
Sud.Paraense-PA	778.139.943,24	537.371.216,82	435.455.949,37
Total geral	3.288.027.440,67	2.353.468.857,96	2.503.251.092,88

Fonte: Relatório de Execução do PTC de 2010.

A análise do número de ações e do valor de recursos pagos nos seis territórios estudados para o período de 2008 a 2010 revela que o número de ações variou de um mínimo de 38 no território indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos em 2010 para um máximo de 94 ações no território Serra Geral de Minas em 2008. O território Sertão Ocidental no Sergipe foi o recordista em 2010 no que se refere ao montante de recursos pagos, com pouco mais de R\$ 280 milhões de reais. O maior volume de recursos pagos nos três anos aqui analisados também foi neste mesmo território, na ordem de R\$332 milhões em 2009.

Com o propósito de comparar os recursos financeiros pagos nos diferentes territórios adotou-se como parâmetro de análise o valor per capita, dada a profunda diferença populacional existente entre os territórios estudados. O número de habitantes varia de 27.748 no território indígena a 634.891 no território Sudeste Paraense. O tamanho populacional influencia no valor de recursos alocados, pois muitas políticas têm caráter universal (saúde, educação e assistência social) e os montantes de recursos possui correlação direta com o número de habitantes.

Assim, a Tabela 2 revela que o Território Indígena Raposa Serra do Sol apesar de apresentar o menor valor absoluto de recursos empenhados em 2010 (R\$ 19.027.969,14) é um dos que possui o maior valor per capita (R\$ 685,74), logo atrás do território Serra Geral (R\$ 735,00), primeiro neste quesito. O valor per capita médio do conjunto dos seis territórios é de R\$ 468,26 reais. Há de se considerar nessa análise as profundas diferenças de infraestrutura instaladas nesses territórios, que podem justificar essa distribuição desigual em razão dos custos operacionais das políticas. No território Raposa Serra do Sol e São Marcos, por exemplo, muitas comunidades só podem ser acessadas por transporte aéreo, o que aumenta de forma significativa os custos operacionais de determinadas políticas.

Tabela 2: Montante total de recursos pagos no Relatório de Execução do PTC de 2010 e valor per capita por território

Território	População - 2010	Recursos pagos em 2010 (R\$)	Valor per capita (R\$)
Serra de Minas – MG	285.625	209.932.981,74	735,00
Raposa Serra do Sol – RR	27.748	19.027.969,14	685,74
Meio Oeste Contestado – SC	272.042	168.298.480,20	618,65
Sertão Ocidental – SE	455.467	280.722.414,13	616,34
Irecê – BA	402.828	159.875.612,11	396,88
Sudeste Paraense – PA	634.891	136.489.952,52	214,98
Total	2.078.601	974.347.409,84	468,75

Fonte: Relatório de Execução do PTC de 2010.

Tabela 3 apresenta as principais ações em cada um dos territórios para o ano de 2010, tomando como critério o montante de recursos empenhados do Relatório de Execução. De maneira geral se percebe que as ações de caráter assistencial se sobressaem em comparação às políticas voltadas para o apoio às atividades produtivas. O Programa Bolsa Família é a principal ação na maioria dos territórios estudados, à exceção do território Meio Oeste Contestado onde o programa com maiores investimentos foi o Pronaf e do território Serra Geral, onde o programa Cresce Nordeste figura como um dos principais. Esse último consiste numa política do Banco do Nordeste que visa financiar, com recursos do Fundo Constitucional do Nordeste a juros subsidiados, projetos econômicos nos três setores da economia. O Pronaf se sobressai no território Meio Oeste Contestado por se tratar de um território localizado numa região com elevado dinamismo econômico impresso por grandes e médias agroindústrias, que mantêm contratos de parceria com agricultores familiares. Esse território participa do PTC por concentrar no seu interior um número significativo de agricultores assentados pela reforma agrária e de famílias indígenas, além de validar a orientação mais geral de cada estado ter, pelo menos, um território incluído no PTC.

Tabela 3: As principais ações segundo o volume de recursos financeiros pagos em cada território em 2010 - em R\$ correntes

Ações/Territórios	Irecê	Sertão Oci-dental	Serra Geral	Sudeste Paraense	R. Serra do Sol	M. O. Contes-tado
Bolsa Família	75.436.462	71.753.128	41.383.749	44.022.195	6.756.794	10.505.036
BPC Deficiência	34.910.085	44.823.554	26.492.753	23.785.351	474.075	12.757.119
BPC Idoso	6.438.118	17.328.047	9.964.268	25.566.852	554.665	6.668.168
Ampliação da Cobertura de Traba-lho dos Agentes Comunitários de Saúde à Populações dos Territórios da Cidadania	6.922.343	7.723.074	5.454.106	2.822.638	2.358.918	4.462.871
Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	8.208.754	9.067.438	8.706.720	6.564.612	4.048.653	6.093.528
Saneamento em áreas Indígenas	-	-	-	-	1.316.100	
FNHIS - Habitação de Interesse Social	436.847	206.288	529.520	-		
	900.017	1.230.192				
Cresce Nordeste	3.335.583	54.574.000	36.075.524	-	-	-
Nordeste Territorial	1.891.302	15.338.663	28.173.001	-	-	-
Assistência técnica a agricultores assentados	614.800	174.452	313.027	-	-	-
Crédito Pronaf	4.857.660	39.220.830	23.665.662	16.163.088	74.917	113.811.436
Total	143.051.956	260.209.478	180.758.335	118.924.740	16.484.142	155.528.352
Valor per cápita	355,12	571,30	632,85	187,32	594,07	571,71

Fonte: Relatório de Execução do PTC de 2010.

Na área da produção, o Pronaf só não figura entre as cinco principais ações no Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos em razão das especificidades da produção agropecuária praticada pelos povos indígenas. Além desse programa, constatam-se duas ações ligadas ao Banco do Nordeste (Cresce Nordeste e Nordeste Territorial⁹) nos territórios Irecê, Sertão Ocidental e Serra Geral. Como os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos indígenas figuram entre o público prioritário do PTC, é pertinente analisar as principais iniciativas cujo enfoque seja a produção agropecuária. Além do Pronaf, as demais ações com maior volume de recursos empenhados em 2010 nos territórios são o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), o financiamento de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)¹⁰ e o Programa de Infraestrutura e serviços nos Territórios Rurais (cf. Tabela 4).

Tabela 4: Principais ações voltadas à produção agropecuária segundo o volume de recursos financeiros pagos em cada território em 2010- em R\$ correntes

Ações/Territórios	Irecê	Sertão Ocidental	Serra Geral	Sudeste Paraense	R. Serra do Sol	Meio O. Contestado	Total
Crédito Pronaf	4.857.660,38	39.220.830,13	23.665.662,89	16.163.088,89	74.917,08	113.811.436,65	197.793.596,01
PAA	1.498.931,33	2.186.982,66	4.106.168,12	-	-	1.982.095,28	9.774.177,38
ATER	614.800,00	174.452,00	313.027,62	-	-	-	1.102.279,62
Infraestrutura e serviços nos territórios rurais	-	-	-	157.136,00	-	-	157.136,00
Garantia safra	704.547,10	14.962,36	512.169,77	-	-	-	1.231.679,22
Crédito instalação a famílias assentadas	-	1.870.075,10	-	204.349,49	-	-	2.074.424,59
Obtenção de terras para assentamentos	-	1.768.344,04	-	-	-	-	1.768.344,04
Regularização fundiária e Terra Legal	-	-	-	276.911,74	-	-	276.911,74

9 Trata-se de um programa do Banco do Nordeste que objetiva apoiar a constituição ou fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais, principalmente, por meio da oferta de linhas de financiamentos.

10 Neste item foram consideradas de forma conjunta as ações de ATER previstas na matriz de ações para agricultores familiares, mulheres rurais e agricultores assentados.

Total	7.675.938,81	45.235.646,28	28.597.028,41	16.801.486,12	74.917,08	115.793.531,92	214.178.548,61
População (habitan-tes)	402.828	455.467	285.625	634.891	27.748	272.042	2.078.601,00
Valor per capita (R\$)	19,06	99,32	100,12	26,46	2,70	425,65	103,04

Fonte: Relatório de Execução do PTC de 2010

Entre os territórios estudados, o caso onde figura o menor número de recursos aplicados para ações na esfera produtiva é o Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos. Nesse território, o montante de recurso pago para o Pronaf foi apenas 8,6% do total de R\$ 871 mil previstos. Já em relação ao Programa Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (Proinf), apenas o Território Sudeste Paraense indica o pagamento de R\$ 157 mil até o final de 2010.

Pode-se perceber, conforme as ações voltadas à esfera produtiva na Tabela 4, que os valores indicados como pagos até o final de 2010 apresentam um valor per capita por território muito inferior aos valores per capita que consideram as ações voltadas à assistência social. No caso do Território Raposa Serra do Sol e São Marcos, este índice apresenta-se mais baixo e no Meio Oeste Contestado é onde este valor se apresenta mais elevado.

Entre as ações voltadas às atividades produtivas, abaixo do Pronaf, aquela que mais se destacou em termos de recursos aplicados foi o PAA. Esse programa conta com a participação de dois ministérios para o seu financiamento, MDA e MDS, além da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para sua execução, de forma que na Matriz de Ações e no Relatório de Execução as participações aparecem discriminadas. Em 2010, o MDA não efetuou pagamento para o programa em nenhum dos territórios estudados. Já o MDS destinou recursos acima do previsto para a maioria dos territórios. A modalidade “PAA Leite”, a cargo do MDS, foi operada em dois territórios (Irecê e Serra Geral). O território Serra Geral registrou o maior volume de recursos empenhados pelo PAA (R\$ 4.106.168,12), quase três vezes mais que o verificado no território Irecê (R\$ 1.498.931,33), o quarto em termos de volume de recursos pagos para esse programa.

No cômputo geral, o Pronaf é o programa de apoio à produção agropecuária com maior volume de recursos empenhados nos seis territórios em 2010. Os territórios Meio Oeste Contestado e Sertão Ocidental são os que registram os melhores desempenhos com, respectivamente, R\$113.811.436,65 e R\$39.221.000,00. Dentre os territórios que se caracterizam pela presença de agricultores familiares e assentados, o Sudeste Paraense e Irecê foram os que tiveram menores percentuais de recursos pagos em relação ao orçamento previsto na Matriz de Ação: o primeiro 47% e o segundo 77% dos montantes previstos. Embora não se possa afirmar com segurança as razões dessas menores provisões de recursos é possível que haja uma correlação com problemas de inadimplências dos tomadores de créditos em relação aos financiamentos do Pronaf em anos anteriores, bem como dificuldades operacionais ligadas ao sistema financeiro (TECCHIO e CAZELLA, 2013; ASSIS et al., 2013).

Os dados dos Relatórios de Execução indicam que houve significativa diferença entre os valores pagos pelos diferentes ministérios que integram a Matriz. O maior montante de recursos efetivamente aplicados nos territórios estudados foi efetuado pelo MDS, com cerca de 44% do percentual total aplicado nos anos de 2008, 2009 e 2010. Em segundo estão as aplicações do MDA, seguido pelas aplicações do Ministério da Fazenda e do Ministério da Saúde. Quando considerados os três anos em cada um dos territórios essa ordem nem sempre se repete, como é o caso do Meio Oeste Contestado onde o MDA responde pela maioria absoluta dos recursos, particularmente em função das aplicações do Pronaf, como já salientamos acima.

Dos recursos aplicados pelo MDS nos anos de 2008, 2009 e 2010, pode-se constatar que 94% (R\$ 1.034.365.199,32) esteve direcionado a programas de transferência de renda, entre eles os programas Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência. O Programa de Aquisição de Alimentos e o PAA Leite figuram com cerca de 2% das aplicações deste ministério (R\$ 26.095.169).

A Tabela 5 discrimina as ações desenvolvidas pelo MDA, conforme os valores pagos ao longo do triênio aqui considerado para os territórios estudados. Percebe-se aí que o maior valor empregado é destinado aos mais variados programas de crédito, na ordem de R\$ 550 milhões, representando 89% dos investimentos desse ministério. Em segundo lugar está a rubrica “Obtenção de terras para assentamentos” com R\$ 45 milhões (7%) e em terceiro a

“Assistência técnica para acampados, assentados e agricultores familiares”, respondendo por quase R\$ 9 milhões (1%).

Tabela 5: Ações desenvolvidas pelo MDA nos seis territórios estudados, conforme os pagamentos efetuados nos anos de 2008, 2009 e 2010 - em R\$ corrente

Ações	Valores Pagos (em R\$)
Crédito (Pronaf, instalação para famílias assentadas e fundiário)	550.190.499
Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais	45.039.432
Assistência Técnica (acampados, assentados e agricultores familiares)	8.954.833
Infraestrutura e Serviços (Assentamentos e territórios)	2.469.723
Ações de Apoio (Empreendimentos cooperativos, gestão e fortalecimento territorial)	2.166.961
Garantia Safra	1.933.717
PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	1.475.909
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	1.344.059
Terra Sol	1.027.079
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica e Complementar	708.000
Biodiesel	578.316
Terra Legal - Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos na Amazônia Legal	409.848
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)	276.147
Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	247.030
Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	223.825
Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	129.171
Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	67.790
Programa Arca das Letras	65.948

Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária	61.432
Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	2.714
Total	617.372.444

Fonte: baseada nos Relatórios de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

Vale acrescentar que houve variação nos pagamentos efetuados pelos diversos ministérios conforme os seis territórios estudados. De modo geral, o MDS foi o ministério que mais aplicou recursos nos territórios, sendo o maior valor em cinco dos seis territórios, com exceção do Meio Oeste do Contestado, onde os valores pagos pelo MDA foram superiores.

O Ministério da Fazenda comparece com investimentos significativos e localizados nos territórios Serra Geral, Sertão Ocidental e, em participação bem menos expressiva, em Irecê. O Ministério da Integração Nacional também apresenta investimentos localizados, precisamente nos territórios Serra Geral e Irecê, em ações voltadas à revitalização dos rios São Francisco e Parnaíba, promoção de assistência técnica e extensão rural, aquicultura, piscicultura, arranjos produtivos locais e primeiro emprego. Já o Ministério da Saúde figura, de modo geral, como o terceiro ministério que mais investe entre os seis territórios estudados.

Os dados mostram que o Meio Oeste do Contestado, comparado aos demais, é o território que recebeu os seis maiores investimentos entre seis dos 14 ministérios e uma secretaria especial que realizam ações nos territórios analisados. Inclusive, esse território é o único que apresenta recursos advindos da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, na ordem de quase R\$ 2 milhões. O Sudeste Paraense liderou os pagamentos dos ministérios de Minas e Energia (Programa Luz para todos), da Educação (Programa Expansão das Escolas Técnicas, Escola Ativa, Proinfância, Dinheiro Direto na Escola, Brasil Alfabetizado, ProInfo Rural e Urbano, Salas de Recursos Multifuncionais e Caminho da Escola) e das Cidades (Planos Habitacionais de Interesse Social e Programa Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado).

A análise sobre os valores efetivamente pagos, considerando a população existente em cada um dos seis territórios indica que, embora o território Sertão Ocidental apresente o maior montante de recursos aplicados, cerca de R\$ 725 milhões, o valor per capita encontrado nessa região é igual

a R\$ 1.591,10, ficando em terceiro lugar comparado aos demais territórios, sendo que o “ranking” é liderado pelo Território da Serra Geral, com R\$ 1.894,94 por habitante. Os menores investimentos, em termos per capita são observados nos territórios Sudeste Paraense (R\$ 685,88) e Irecê (R\$ 773,56). O Território Raposa Serra do Sol e São Marcos que apresenta o menor valor em termos dos recursos efetivamente pagos, cerca de R\$ 39 milhões, apresenta um valor per capita de R\$ 1.409,25, sendo o quarto colocado entre os seis territórios estudados.

Políticas públicas no território: reforma agrária, produção agropecuária e assistência social

Para refletir sobre a efetiva capacidade da plataforma territorial se apresentar como base para a implementação de políticas públicas específicas, a princípio articuladas na Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania realizamos um “mergulho” específico em alguns programas, destacando seu grau de cobertura nos territórios visitados e sua maior ou menor interface com a institucionalidade territorial. Para tanto elegemos uma política redistributiva, outra de caráter fortemente distributivo via incremento de ações produtivas no setor agropecuário e, finalmente, um programa com grande apelo sócio-assistencial e diretamente vinculado com os objetivos de combate à pobreza¹¹. O resultado desse “exercício” está apresentado nas próximas seções.

Reforma agrária

Conforme os dados analisados, o tema da reforma agrária apresenta uma maior relevância no território Sudeste Paraense (cf. ASSIS et al., 2013), embora a maioria dos casos estudados possua agricultores assentados em projetos de reforma agrária. Tanto o território Sudeste Paraense quanto o estado do Pará se distinguem dos demais pela importância do número de famílias assentadas, respectivamente, 26.798 e 212.464 famílias. O segundo território em ordem de importância em termos do número de famílias

11 Dado o escopo e os limites do nosso trabalho, foi necessário fazer alguma escolha entre as políticas mencionadas na Matriz de Ações, embora o ideal teria sido examinar o conjunto delas. Nossa escolha baseou-se fundamentalmente na eleição de programas que respondessem: i) aos diferentes tipos de política pública (distributiva, redistributiva, social, etc.); ii) às políticas cuja ação resultaria em situações de menor vulnerabilidade e desigualdade social; iii) aos programas destacados pelos diferentes informantes nas entrevistas realizadas no trabalho de campo (cf. LEITE, 2013).

assentadas é o Meio Oeste Contestado, com 2.160 famílias, seguido por Serra Geral com 1.863 famílias, Irecê com 1.576 famílias e Sertão Ocidental com 1.344. A exceção ficou por conta do território Raposa Serra do Sol e São Marcos, cuja população rural é na sua totalidade constituída por famílias indígenas, não havendo famílias de agricultores assentados pela reforma agrária.

No território Sudeste Paraense, duas ações tiveram recursos pagos especificamente para ações relacionadas à questão fundiária em 2010: i) crédito de instalação para famílias assentadas (R\$204.349,49) e ii) regularização fundiária e terra legal (R\$ 276.911,74) . A regularização fundiária tem sido um mecanismo de intervenção do governo federal com forte incidência, sobretudo, na região amazônica. Sem entrar na polêmica de se tratar ou não de uma política de reforma agrária, o fato é que esse tipo de intervenção beneficiou 20% das famílias assentadas e obteve 57% das áreas de assentamentos criados entre 1985 e 2009. As ações de desapropriação de terras consideradas pelos movimentos sociais de luta pela terra como as mais condizentes com os propósitos políticos da reforma agrária foram responsáveis por 63% das famílias beneficiadas e 31% das áreas de assentamentos neste mesmo período (SANTOS, 2010). Dentre os seis casos estudados, dois territórios apresentam percentuais significativos de famílias beneficiadas por ações de regularização fundiária em comparação com as demais formas de obtenção de terras pela política de reforma agrária executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incr): Serra Geral com 995 famílias e Sudeste Paraense com 7.288 famílias.

Outro território que chama a atenção pelo número de ações previstas na Matriz de Ações correlacionadas ao tema fundiário é o Sertão Ocidental. Das nove ações discriminadas no relatório de execução de 2010, no entanto, apenas três tiveram recursos empenhados. No ano anterior, um número semelhante de ações constou no respectivo relatório, sendo que a maioria delas contou com recursos efetivamente alocados, merecendo destaque as ações “obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais” com R\$7.872,00 mil e “Programa Nacional de Crédito Fundiário” (PNCF)¹² com R\$5.156,00 mil. Nesse território, o número total de agricultores assentados pela reforma agrária (1.344 famílias) praticamente se equivale ao número de famílias beneficiadas pelos programas de crédito fundiário (1.394 famílias).

12 O PNCF iniciou em 2003 e representa uma adaptação de dois programas anteriores (Cédula da Terra e Banco da Terra). A principal característica desses programas consiste no fornecimento de crédito subsidiado para que os beneficiários adquiram terras no mercado.

Os programas de crédito fundiário também apresentam resultados significativos nos territórios Irecê (940 famílias), Meio Oeste Contestado (815 famílias) e Serra Geral (1.863 famílias), mas com valores abaixo daqueles constatados pelas ações de reforma agrária. Nos territórios Sudeste Paraense e Raposa Serra do Sol e São Marcos, e nos respectivos estados, não houve nenhuma ação de crédito fundiário. É necessário considerar nessa análise referente às ações de caráter fundiário que parcelas de recursos dos programas Pronaf, PAA e Pronat, também, beneficiam agricultores assentados, mas o Relatório de Execução e a Matriz de Ações não fornecem esse tipo de detalhamento.

O que se percebe nessa rápida incursão sobre as políticas de acesso à terra nos territórios é que o tema da reforma agrária, embora presente na maioria dos casos, encontra-se praticamente ausente da agenda de discussão dos delegados territoriais. No geral, as preocupações e reivindicações se voltam para os assentamentos de agricultores já constituídos, com pouca ou nenhuma demanda e controle social em relação ao aprofundamento dos mecanismos de intervenção sobre a estrutura fundiária. Os temas da regularização e do crédito fundiário são praticamente desconhecidos pelos delegados entrevistados. No entanto, o enfrentamento da situação da pobreza de muitas famílias desses territórios passa pela resolução do acesso precário à terra, como lembrou Mattei e Tecchio (2013).

Produção agropecuária: Programa de Aquisição de Alimentos-PAA e PAA Leite

O Programa de Aquisição de Alimentos integra um conjunto de políticas de segurança alimentar e combate à fome implementado pelo governo federal desde 2003. Essa política busca integrar o apoio produtivo à agricultura familiar e a assistência alimentar a populações em situação de insegurança alimentar. Alguns estudos têm mostrado o seu potencial estruturante (GRISA, 2012; SCHMITT et al., no prelo), que coincide com a opinião de diversos entrevistados nesta pesquisa. Estes se referiram ao PAA como uma política que contribui em grande medida com a geração de renda entre as famílias nos territórios, além de dinamizar as economias locais. Por isso, neste item, observamos os investimentos voltados ao PAA realizados nos seis territórios estudados a partir de informações encontradas nos Relatórios de Execução dos Territórios e em dados fornecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Conforme os dados dos Relatórios de Execução,

entre os anos de 2008 a 2010, os recursos pagos ao PAA foram se reduzindo gradativamente nos seis territórios pesquisados, como mostra a Tabela 6.

Tabela 6: Valores pagos ao PAA nos seis territórios estudados, segundo ministérios específicos para os anos de 2008, 2009 e 2010 em R\$ correntes

PAA – Minis- tério	2008 (R\$)	2009 (R\$)	2010 (R\$)	Total geral (R\$)
MAPA/CONAB	-	6.702.916	776.850	7.479.767
MDA	1.143.842	105.012	227.056	1.475.910
MDS	11.609.548	4.938.499	9.547.122	26.095.169
Total geral	12.753.390	11.746.428	10.551.028	35.050.845

Fonte: Relatório de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010

Nesse período, o ministério que mais aplicou recursos no PAA nos territórios estudados foi o MDS, com 75% (cerca de R\$ 26 milhões), seguido pelo MAPA com 21% (cerca de R\$ 7,4 milhões) e o MDA com 4%, cerca de R\$ 1,4 milhões.

A grande maioria dos recursos aplicados pelo PAA nos territórios estudados foi absorvida pelos territórios Serra Geral e Meio Oeste Contestado, que juntos somam 73% (cerca de R\$ 25, 6 milhões) dos recursos pagos por este programa. Em terceiro lugar está o território Sertão Ocidental, seguido por Irecê. Ao contrário dos demais territórios, os valores pagos ao PAA no Sudeste Paraense estão bem distantes da ordem de milhões, correspondendo a cerca de R\$ 31,5 mil. Situação menos expressiva ainda é apresentada pelo território Raposa Serra do Sol e São Marcos, que não apresenta recursos pagos para este programa conforme os Relatórios de Execução. Informações coletadas no trabalho de campo nos esclarecem que neste território, o PAA é executado via município de Boa Vista (capital do estado) e, visto que este município não pertence ao território, os recursos operados pelo PAA não figuram entre os dados aqui apresentados. As entrevistas de campo também informaram que essa política é considerada interessante para a realidade da população indígena, estimulando a produção local, embora seja ainda pouco expressiva nesse universo e acessada por poucas famílias (cf. ROSAR et al., 2013).

Comparando os valores previstos para serem aplicados em projetos do PAA nesses territórios e os valores efetivamente pagos entre 2008 e 2010, vê-se que há, em alguns momentos, diferenças significativas entre o que foi planejado e o que foi executado. Em alguns casos, principalmente nas modalidades da política executadas pelo MDA, como mostra a Tabela 7, os valores pagos são muito inferiores aos valores previstos na proposta orçamentária.

O fato de existir valores planejados muito superiores ao que foi efetivamente pago nos sugere um problema na execução da política. O caso do PAA, que apresenta diferentes formatos de gerenciamento, nos mostra que algumas modalidades dessa política parecem ser mais efetivas que outras, considerando os recursos planejados e o aplicado. Sabe-se que o PAA é operado pela CONAB, órgão vinculado ao MAPA, mas que as modalidades mais populares desse programa são gerenciadas com recursos do MDS e do MDA. Esse é o caso da modalidade “Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)” e da “Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (FE)”, ambas operadas com recursos do MDA e do MDS. Já a modalidade “Compra para Doação Simultânea (DS)” utiliza recursos apenas do MDS, assim como o “Incentivo à Produção e Consumo do Leite”, conhecido como PAA Leite, que é operado pelos estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS (em torno de 85% do total aplicado) e dos próprios estados.

Tabela 7: PAA – Projetos, organizações proponentes e fornecedores conforme municípios da pesquisa para o ano de 2011

UF	Território	Projetos PAA			Organizações Proponentes			Fornecedores			
		DS*	FE**	Total	DS	FE	Total	CD***	DS	FE	Total
BA	Território Irecê	19	-	19	19	-	19	7	792	-	799
MG	Território Serra Geral	48	-	48	45	-	45	-	1.795	55	1.850
PA	Território Sudeste Paraen-se	2	-	2	2	-	2	-	91	-	91
RR	Território Raposa Serra do Sol São Marcos		-	0		-		-	57	-	57
RR	Boa Vista	8	1	9	3	1	4	-	145	-	145

SC	SC - Território Meio Oeste Contestado	17	1	18	12	1	13	-	1.055	67	1.122
SE	Território Sertão Ocidental	17	4	21	17	4	20	-	678	377	1.055
	Total	111	6	117	98	6	104	7	4.613	499	5.119

Fonte: baseado em dados fornecidos pela CONAB.

*DS: Compra para Doação Simultânea

**FE: Formação de Estoque pela Agricultura Familiar

***CD: Compra Direta da Agricultura Familiar

Dados mais detalhados da CONAB nos mostram que em 2011, entre os municípios que compõem os seis territórios estudados, a modalidade mais frequente é aquela operada pelo MDS, no caso a “Compra para Doação Simultânea”, que apresenta 111 projetos cadastrados nos municípios dos territórios do estudo. Das organizações proponentes desses projetos, 98 são cadastradas nesses municípios, envolvendo 4.613 agricultores fornecedores vinculados também aos mesmos municípios. Caso específico é aquele do município de Boa Vista em Roraima, que incluímos na Tabela 7, tendo em vista que, conforme explicado anteriormente, os projetos do PAA no território Raposa Serra do Sol são executados nesse município.

Assistência social: Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada

Nas discussões dos itens anteriores, com base nos dados dos Relatórios de Execução, constatou-se que os investimentos que se sobressaem nos territórios investigados são aqueles aplicados pelo MDS, na ordem de 45% (R\$ 1.103.485.004). Basicamente, esses recursos correspondem à aplicações destinadas às políticas de transferência de renda, entre eles o Programa Bolsa Família e os Programas de Benefício de Prestação Continuada (BPC) de Assistência Social para Idosos e Pessoas com Deficiência. Entre essas ações, o Programa Bolsa Família, considerando-se os benefícios e os recursos destinados aos municípios para operacionalização da política, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), é o que mais se destaca – com 54% do montante global, seguido pelo BPC – Pessoa com Deficiência, 31% e BPC – Pessoa Idosa, 15%. Nesses locais, o valor per capita aplicado varia de R\$ 715,77 no território Serra Geral (MG) para R\$ 292,75 no Meio Oeste do Contestado que, como vimos em tópico anterior, é o território que mais apresenta investimentos em políticas voltadas à produção agropecuária

e o menor com gastos em políticas de assistência social. Nesse mesmo período, a média de valores per capita para o conjunto da população dos seis territórios foi de R\$ 502,26, como pode ser verificado na Tabela 8.

Tabela 8: Políticas de Transferência de Renda – PBF e BPC conforme territórios estudados para os anos de 2008, 2009 e 2010 – valores em R\$ correntes

Ações do MDS	Irecê-BA	Meio O. Con-testado - SC	Raposa Serra do Sol-RR	Serra Geral-MG	Sertão Ociden-tal-SE	Sud.	
Paraense-PA	Total geral						
PBF - Benefício	137.652.571	29.132.305	12.389.894	107.925.717	158.488.659	112.345.310	557.934.455
BPC - Assistência Social à Pessoa com Deficiência	64.027.210	32.345.381	820.401	69.581.905	94.851.884	59.115.651	320.742.432
BPC - Assistência Social à Pessoa Idosa	11.954.410	17.355.858	947.222	25.039.873	37.522.167	62.868.783	155.688.312
PBF – IGD	2.411.518	807.901	143.248	1.895.133	2.747.704	1.633.125	9.638.630
Total geral	216.045.709	79.641.446	14.300.765	204.442.628	293.610.414	235.962.869	1.044.003.830
População (habitantes)	402.828	272.042	27.748	285.625	455.467	634.891	2.078.601
Valor per capita (R\$)	536,32	292,75	515,38	715,77	644,64	371,66	502,26

Fonte: Relatório de Execução do PTC 2008, 2009 e 2010.

Dados mais específicos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e do Departamento do Cadastro Único do MDS para o ano de 2010 apresentam algumas características das populações beneficiárias do PBF nos territórios estudados, como informações sobre a localização dos beneficiários (urbana ou rural) e a discriminação conforme a renda dessas famílias (cf. Tabela 9).

Os dados mostram que entre as famílias beneficiadas pelo PBF nos territórios estudados no ano de 2010, a maioria situa-se no meio urbano, totalizando 117.035 mil famílias em comparação as 105.039 famílias beneficiárias instaladas no meio rural. Essa situação também se repete nos territórios Sudeste Paraense, Meio Oeste Contestado e Serra Geral. Por outro lado,

o número de famílias do meio rural que recebem o benefício é maior que aquele do meio urbano nos territórios de Irecê, Raposa Serra do Sol e São Marcos e Sertão Ocidental. Considerando o perfil de renda das famílias, aquelas que recebem até R\$ 70 mensais são as mais beneficiadas com o programa, chegando ao máximo de 30.917 famílias beneficiadas no meio rural em Irecê e ao mínimo de 643 famílias no meio urbano do território Raposa Serra do Sol e São Marcos.

Tabela 9: Distribuição do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de acordo com o perfil - 2010

Território	Famílias Beneficiárias								Total Rural e Urbano
	Urbano Renda				Rural Renda				
	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$ 140,00	Total	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$ 140,00	Total	
Irecê	27.255	2.209	428	29.892	30.917	1.407	432	32.756	62.648
Raposa Serra do Sol e São Marcos	643	129	28	800	2.514	121	19	2.654	3.454
Serra Geral	15.096	2.385	278	17.759	15.346	1.695	276	17.317	35.076
Sertão Ocidental	23.299	3.450	574	27.323	28.175	2.998	631	31.804	59.127
Sudeste Paraense	25.081	9.107	1.142	35.330	14.096	1.884	181	16.161	51.491
Meio Oeste Con-tes-tado	2.715	2.823	393	5.931	2.861	1.326	160	4.347	10.278
Total 6 TC	94.089	20.103	2.843	117.035	93.909	9.431	1.699	105.039	222.074
Brasil	6.407.610	2.223.707	231.877	8.863.194	3.262.983	490.285	60.381	3.813.649	12.676.843

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010

Complementarmente, das 14.336 famílias do Cadastro Único beneficiadas pelo PBF que se declararam agricultores familiares (isto é, apenas 6% das famílias nos territórios estudados), 10.248 têm o domicílio localizado no

meio rural em contraposição a 4.088 famílias que têm o domicílio localizado no meio urbano.

Além das constatações acima referentes às famílias beneficiárias pelo PBF, o Cadastro Único também nos permite observar a realidade da totalidade das famílias cadastradas no conjunto dos seis territórios estudados, conforme ilustra a Tabela 10. O território que mais apresenta famílias inscritas no Cadastro Único é Irecê com 90.432 famílias. Se dividirmos o valor da população total do território por quatro, para se chegar a um valor aproximado do número de famílias do território, constata-se que o Cadastro Único abrange cerca de 90% da população do território. Outra aproximação encontrada na mesma tabela é referente à cobertura do PBF frente ao número de famílias cadastradas no território. Os dados mostram que o território de Irecê contém a maior cobertura do PBF frente ao número de famílias no Cadastro Único com cerca de 62%. A menor proporção entre as famílias no Cadastro Único e as famílias beneficiadas pelos PBF se encontra no Meio Oeste do Contestado, com cerca de 15%, seguido pelo Sudeste Paraense, na ordem de 32%.

Tabela 10: Famílias cadastradas no Cadastro Único - 2010

Territórios	Total					
Fam.						
CAD Único	Total de Fam. Beneficiadas PBF	% Cobertura em relação ao CAD Único	Total de			
Fam. no território						
	% Cobertura do PBF em relação ao Total de Fam. no território	% Cobertura do CadÚnico em relação a pop.total				
Irecê	90.432	62.648	69%	100.707	62%	90%
Raposa Serra do Sol São Marcos	4.318	3.454	80%	6.937	50%	62%
Serra Geral	58.530	35.076	60%	71.406	49%	82%
Sertão Ocidental	85.734	59.127	69%	113.867	52%	75%

Sudeste Paraense	80.138	51.491	64%	158.723	32%	50%
Meio Oeste Contestado	24.361	10.278	42%	68.011	15%	36%
Total 6 TC	343.513	222.074	65%	519.650	43%	66%
Brasil	20.410.051	12.676.843	62%	47.683.174	27%	43%

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010

Os dados da Tabela 11 indicam que entre as famílias cadastradas, no conjunto dos seis territórios estudados, há uma pequena diferença entre o número de famílias instaladas no meio rural e aquelas no meio urbano, com exceção do Sudeste Paraense, onde o número de famílias cadastradas na área urbana (57.054 famílias) é duas vezes maior que o número de famílias cadastradas no meio rural (23.084 famílias). Os territórios onde o valor de famílias cadastradas no meio rural é maior que o de famílias cadastradas no meio urbano é Raposa Serra do Sol e São Marcos e Sertão Ocidental. Isto contribuiu para o entendimento de que nesses territórios, a população rural é aquela mais carente de ações e políticas públicas.

Tabela 11: Famílias cadastradas no Cadastro Único conforme localização rural ou urbana e renda - 2010

Territórios	Famílias Cadastradas								
	Urbano				Urbano				
	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$ 140,00	Total	Até R\$ 70,00	Entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	Acima de R\$ 140,00	Total	Total Rural e Urbano
Irecê	33.319	5.039	6.897	45.255	36.534	3.525	5.118	45.177	90.432
Raposa Serra do Sol São Marcos	897	274	141	1.312	2.731	179	96	3.006	4.318
Serra Geral	19.854	5.780	5.061	30.695	19.534	4.038	4.263	27.835	58.530
Sertão Ocidental	29.025	6.857	4.953	40.835	34.631	5.921	4.347	44.899	85.734
Sudeste Paraense	31.997	14.733	10.324	57.054	18.214	3.297	1.573	23.084	80.138

Meio Oeste Contestado	4.210	5.586	5.824	15.620	3.953	2.748	2.040	8.741	24.361
Total 6 TC	119.302	38.269	33.200	190.771	115.597	19.708	17.437	152.742	343.513
Brasil	8.119.531	4.103.714	2.670.922	14.894.167	3.925.396	937.782	652.706	5.515.884	20.410.051

Fonte: Informações do Cadastro Único, extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010

Os dados do Cadastro Único de 2010 informam, ainda, o número de famílias que se declararam acessar o PBF e o Pronaf. Ao todo, nos seis territórios estudados, 1.347 famílias acessaram esses dois programas, sendo que na Serra Geral é onde se encontrava o maior número de famílias nessas condições (757 famílias), seguido por Irecê (272 famílias), Sudeste Paraense (200 famílias), Sertão Ocidental (61 famílias) e Meio Oeste Contestado (57 famílias). O território Raposa Serra do Sol e São Marcos não apresentou em 2010 nenhuma família na condição de acesso aos dois programas.

Considerações finais

As iniciativas de descentralização das políticas públicas de desenvolvimento rural são relativamente recentes no Brasil. As ações nessa direção se devem, dentre outros aspectos, à constatação de que um número significativo de municípios brasileiros apresenta características tipicamente rurais. Os dados do último Censo Demográfico de 2010 revelam que dos 5.565 municípios, 4.958 (89,1%) possuem menos de 50 mil habitantes. As classes de municípios com menos de 10 mil e de 10 a 50 mil, cuja maioria tem sua economia associada ao desempenho do setor agrícola, abrigam 33,6% da população. Grosso modo, cerca de um terço da população brasileira vive em regiões com características rurais. A única classe de municípios que apresentou decréscimo populacional foi aquela com menos de 10 mil habitantes, sugerindo que parcela significativa dos municípios rurais se defronta com dificuldades para manter e renovar sua população.

As primeiras medidas de criação de uma linha de financiamento descentralizada voltada para projetos que beneficiassem grupos de agricultores familiares começaram em meados da década de 1990 com a criação do Pronaf Infraestrutura e Serviços. Essa linha do Pronaf adotou os municípios rurais como esfera de planejamento de projetos técnicos para grupos de agricultores familiares a serem financiados com recursos não reembolsáveis e vigorou até

2002, quando se deu a criação da SDT no interior do MDA. A partir de então, a ênfase do planejamento do desenvolvimento rural deixou de ser os municípios e foi adotada a escala supramunicipal, por meio dos territórios rurais de identidade (cf. DELGADO e GRISA, 2013; LEITE e DELGADO, 2011). A prioridade na definição dos territórios continuou sendo a importância do número de agricultores familiares, acrescida da presença de assentamentos da reforma agrária e dos denominados povos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, etc.). As ações desempenhadas até então, pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, responsáveis por elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural e planejar a utilização dos recursos do Pronaf Infraestrutura (cerca de R\$600 mil parcelados em quatro anos), passaram a ser desenvolvidas pelos colegiados territoriais, cuja função principal consiste em planejar a utilização dos recursos do Pronat. Os valores desse novo programa variam segundo o número de municípios que compõe o território e a natureza dos projetos elaborados. Nos casos aqui estudados, em alguns anos não foi efetuado pagamento dos recursos para determinados territórios, em outros foram pagos valores irrisórios. A variação entre os valores pagos no conjunto dos anos de 2008, 2009 e 2010 oscilou entre R\$ 39 milhões a R\$ 725 milhões, conforme o território.

A passagem da escala municipal para aquela territorial pode ser explicada pela baixa capacidade de planejamento dos pequenos municípios rurais e pela constatação de que muitos empreendimentos podem beneficiar agricultores familiares de vários municípios, que apresentam características e problemas socioeconômicos semelhantes. Com isso se teria a obtenção de um ganho de escala que viabilizaria economicamente os investimentos.

Essa conformação da política sofreu uma nova mudança em 2008, quando foi instituído o PTC. Tanto no primeiro programa, quanto no segundo, os atores sociais envolvidos foram, sobretudo, segmentos sociais ligados à agricultura familiar e, de forma específica, aos agricultores assentados pela reforma agrária. A partir de 2008, o enfoque deixou de ser exclusivamente o setor agrícola familiar com a inclusão de iniciativas de vários ministérios, em especial daqueles com políticas orientadas às populações empobrecidas (saúde, educação, assistência social). Os colegiados territoriais foram reestruturados com o propósito de incluir representantes dessas áreas.

Em uma década e meia teve-se, portanto, três fases distintas no processo de descentralização das políticas de desenvolvimento rural, com reestruturações

significativas que demandaram adaptações importantes nos espaços locais. Essas mudanças não se deram de forma linear, nem sem resistências de segmentos ou setores que perderam algumas vantagens, a exemplo das administrações municipais com o fim do Pronaf Infraestrutura e Serviços. Além disso, algumas novas debilidades surgiram, a exemplo das decorrentes da adesão de atores sem experiência com os processos de gestão territorializada de determinadas políticas públicas.

Como se procurou demonstrar neste artigo, tanto a Matriz de Ações quanto o Relatório de Execução do PTC representam inovações no que se refere à governança territorial de políticas públicas. Esses dois instrumentos permitem que os membros dos colegiados territoriais monitorem os graus de execução de distintas políticas públicas e identifiquem os recursos financeiros a serem captados pelos territórios via a elaboração de projetos específicos. Na Matriz de Ações existem recursos que não estão territorializados e, nesses casos, os delegados territoriais podem desempenhar uma função estratégica no sentido de formular projetos técnicos com o propósito de acessá-los. O montante de recursos previstos na Matriz de Ações de 2010 classificados como não territorializados e, portanto, passíveis de serem captados por iniciativa dos colegiados territoriais, foi superior à média anual de recursos que os territórios se beneficiam via Pronat. Até o momento, no entanto, somente algumas administrações municipais têm utilizado a inclusão do seu município ao PTC para justificar demandas junto a determinados ministérios. Os colegiados territoriais não têm cumprido a contento as suas funções de propor projetos relacionados a políticas públicas previstas na Matriz de Ações.

Além desse tipo de intervenção, os membros dos colegiados territoriais podem identificar gargalos em políticas públicas territorializadas que, por razões diversas, não estão sendo executadas de forma eficiente. Entre a previsão de recursos na Matriz de Ações e os valores registrados nos Relatórios de Execução se percebe diferenças significativas, que no extremo podem ser tributárias da não alocação de recursos para determinadas ações previstas. O exemplo discutido neste artigo sobre a execução do Pronaf é elucidativo. Como se trata de uma política já consolidada, a maioria dos atores sociais ligados à agricultura familiar não acompanha, ou o faz de maneira assistemática, a execução dessa política, delegando aos agentes financeiros e às iniciativas individuais dos tomadores desse tipo de crédito a sua implementação. No entanto, em muitos territórios a previsão de recursos é bem superior ao que vem sendo contratado, o que sinaliza que, provavelmente, uma parcela

significativa do público potencialmente apto a acessar os recursos subsidiados do Pronaf não tem logrado êxito. Situação semelhante ocorre com o PAA nas modalidades operadas com recursos do MDA.

Essas deficiências constatadas nos territórios estudados têm a ver com a falta de tradição no país do planejamento em escala inter ou supramunicipal. A maioria dos pequenos municípios rurais não dispõe de recursos humanos com experiência em planejamento territorial. Isso implica na necessidade de se prever um tempo mínimo de aprendizado para que ocorra a apropriação pelos delegados territoriais dos instrumentos de gestão instituídos pelo PTC. A ampla maioria dos delegados entrevistados desconhece ou somente ouviu falar da Matriz de Ações e do Relatório de Execução, que fica disponível no site “Territórios da Cidadania”. Os três anos de existência desses instrumentos de gestão descentralizados de políticas públicas são insuficientes para que ocorra a sua apropriação pelos atores locais. Isso é, em parte, acentuado pelo forte caráter top-down da política, como já foi apontado por Delgado e Grisa (2013).

Essa constatação nos remete ao trabalho clássico de Putnam (1996) sobre o processo de descentralização político-administrativa do Estado. Uma das conclusões do autor é de que em matéria de desenvolvimento, o tempo deve ser medido em décadas. Uma abordagem semelhante pode ser encontrada na análise que Bonnal (2007) realizou sobre o tema da descentralização dos processos de intervenção do Estado, tomando como referência a experiência francesa. Sua conclusão reafirma a relativa morosidade desse processo, ao constatar que foram necessários mais de duas décadas para que o Estado centralizado francês fosse aos poucos dando margens a diferentes estruturas de gestão descentralizadas dos territórios e, por conseguinte, de diversas políticas públicas.

A situação em 2012 do PTC e da política territorial coordenada pelo MDA era nitidamente de crise e de relativo descrédito. Diversos profissionais que atuaram durante vários anos na sua implantação e execução foram dispensados, o dinamismo da SDT verificado nos seus primeiros anos de existência deu lugar à estagnação e a questionamentos sobre a credibilidade do enfoque territorial. Os resultados pífios das tentativas de planejamento territorial, a morosidade na liberação de recursos e as incompreensões sobre os objetivos do PTC resultaram no desgaste desse enfoque tanto na escala territorial quanto nas esferas estadual e federal.

Ao concluirmos essa análise pretendemos, no entanto, colocar em questão esse sentimento generalizado de que a política territorial não logrou êxito, típico de uma fase de inflexão, que exige um balanço minucioso dos seus pontos frágeis. Sem dúvida, a formação de atores territoriais nos temas do planejamento descentralizado, com capacidade para identificar de forma criteriosa os recursos territoriais (materiais e imateriais) a serem valorizados; identificar e diagnosticar as situações de pobreza; utilizar os recém criados instrumentos de gestão do PTC; apreender os meandros da intervenção junto a ministérios e órgão responsáveis pela alocação de recursos financeiros, em especial, sobre os agentes financeiros; e a avaliar os resultados dos projetos territoriais financiados; representam ações que podem readequar, aprimorar e relançar a política de desenvolvimento territorial em espaços rurais. Ao mesmo tempo, a apropriação e uso dos instrumentos da política, como a Matriz de Ações e os Planos de Execução podem contribuir para se obter melhores resultados nas ações territoriais e na consolidação da territorialização das políticas públicas, em especial naquilo que se refere à possibilidade de pensar o território como plataforma para o exercício “articulado” de programas de distintas naturezas, particularmente aqueles voltados ao combate à pobreza.

Referências

- ASSIS, William; GRISA, Catia; LEITE, Sergio P. 2013. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Território Sudeste paraense (PA). In: LEITE, S.P. (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.2. Brasília: IICA.
- BONNAL, Philippe. 2007. Evolução e funcionamento do desenvolvimento territorial na França. Salvador, II Fórum Internacional: Desenvolvimento Territorial, Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais, 14p.
- BONNAL, Philippe; KATO, Karina. 2011. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: N. G DELGADO. e S. LEITE(Coord.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Série desenvolvimento rural sustentável. V.14. Brasília: IICA.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. 2007. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília: MDA.

_____. 2010. Balanço da Matriz de Ações Federal 2008, 2009 e 2010. Material de divulgação do Programa Territórios da Cidadania em 2010.

_____. 2009. Revista Territórios da Cidadania. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009, 20 p.

_____. 2011. Resultado da Gestão Territorial: Gestão de Projetos. Sistema de Gestão Estratégica - SGE. MDA, 2004 a 2010. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto_re/index.php>. Acesso em: 26 set. 2011.

DELGADO, Nelson; GRISA, Catia. 2013. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: S.P. LEITE, (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.1. Brasília: IICA.

GRISA, Catia. 2012. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese (doutorado)- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 281p.

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

LEITE, Sergio P.; DELGADO, Nelson G. (orgs.). 2011. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. V. 14. Brasília: IICA.

LEITE, Sergio P.; WESZ Jr., Valdemar J. 2011. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Território da Cidadania. In: LEITE, S. P.; DELGADO, N. G. (Coord.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, V. 14. Brasília: IICA p. 169-196.

- MATTEI, Lauro F. e CAZELLA, Ademir A. 2009. Planejamento e gestão do Pronaf Infraestrutura e Serviços: evidências a partir do estado de Santa Catarina. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2ª Ed., p.185-199.
- MATTEI, Lauro; TECCHIO, Andréia. 2013. Caracterização e evolução da pobreza nos seis Territórios da Cidadania selecionados. In: S.P. LEITE, (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.1. Brasília: IICA.
- OLIVEIRA, Luiza Zitzke. 2011. 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.
- OLIVEIRA, Luiza Zitzke; CAZELLA, Ademir A.; TECCHIO, Andréia. 2012. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no território Meio Oeste Contestado (SC). Vitória, Anais... 50º Congresso da SOBER.
- PUTNAM, Robert D. 1996. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, FGV.
- ROSAR, Daniel Bampi; CAZELLA, Ademir; ZIMMERMANN, Silvia A. 2013. Políticas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza rural no Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (Roraima). In: S.P. LEITE, (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.2. Brasília: IICA.
- SANTOS, Rafael de Oliveira Coelho dos. 2010. Análise das políticas de obtenção dos Assentamentos Rurais no Brasil de 1985 a 2009: estudo dos assentamentos reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo. FAPESP. Presidente Prudente, Unesp. (Trabalho de Conclusão de Curso).

SCHMITT, Claudia J.; MEDEIROS, Leonilde S.; LEITE, Sergio P.; GRISA, Catia.; CINTRÃO, Rosangela. A.; ZIMMERMANN, Silvia A. No prelo. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. Texto – Síntese.

TECCHIO, Andréia 2012. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). 130 f. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

TECCHIO, Andréia; CAZELLA, Ademir A. 2013. Políticas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza rural no Território Meio Oeste Contestado. In: S.P. LEITE (org.). Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil. V.2. Brasília: IICA.