

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

Ações territorializadas de enfrentamento da pobreza rural no Meio Oeste Contestado (SC)

Andréia Tecchio
Nelson Delgado



Ações territorializadas de enfrentamento da pobreza rural no Meio Oeste Contestado (SC)¹

Andréia Tecchio²
Nelson Delgado³

Resumo

A territorialização de políticas públicas refere-se à implementação de um conjunto de ações públicas num mesmo espaço geográfico e conta com a participação de atores sociais não estatais em seu processo de gestão. No Brasil, esta forma de conceber ações públicas ganhou notoriedade no meio rural nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com o lançamento do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) em 2003, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na mesma perspectiva, foi criado em 2008 o Programa Territórios da Cidadania (PTC), tendo a Casa Civil da Presidência da República e o MDA à sua frente. O objetivo deste ensaio é analisar as inovações institucionais que ocorreram no período de 2003 a 2015, visando à aplicação territorializada de recursos financeiros do Pronat e do PTC, bem como suas implicações para o enfrentamento da pobreza rural. Para tanto, foi realizada uma pesquisa no Território Meio Oeste Contestado, que é composto por 29 municípios e está localizado na região oeste de Santa Catarina. Entre 2014 e 2016, foram feitas entrevistas junto a gestores públicos e delegados do Colegiado territorial, além da análise de documentos e de projetos implementados. Os resultados desta pesquisa sugerem que o fato dos territórios não possuírem institucionalidade jurídica própria redundou, de modo geral, na manutenção do caráter municipal das ações relativas ao planejamento, à captação e à aplicação dos recursos financeiros disponibilizados pelos programas pesquisados. Por outro lado, a criação de um consórcio de municípios com institucionalidade jurídica representa um avanço para a territorialização de políticas públicas no Meio Oeste Contestado. Se a aplicação do Pronat não garantiu às populações rurais pobres a participação na gestão social do Programa, nem o acesso aos recursos financeiros ela, no entanto, ao beneficiar segmentos da agricultura familiar, fortaleceu as organizações que as

¹ Este ensaio está baseado em temas desenvolvidos na tese de doutorado “Pobreza e territorialização de políticas públicas no Meio Oeste Contestado (SC)”, que está sendo elaborada por Andréia Tecchio junto ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), sob orientação do professor Nelson Delgado.

² Doutoranda do CPDA/UFRRJ. Correio eletrônico: deiatecchio@yahoo.com.br.

³ Professor Titular do CPDA/UFRRJ. Correio eletrônico: nelsondelgado@gmail.com.

representam. As ações territorializadas por meio do PTC contribuíram, de modo geral, para a melhoria das condições de vida das populações pobres de todo o Território. Porém, para os gestores públicos entrevistados, há necessidade de ampliar os investimentos públicos federais principalmente em saúde, educação e acesso à terra.

Palavras-chave: pobreza, territorialização de políticas públicas, gestores públicos.

Introdução

No Brasil, uma das inovações recentes nas políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural é a substituição gradativa da tradicional modalidade setorializada de intervenção das autoridades públicas pela abordagem da territorialização. Essas mudanças ganharam importância em 2003, no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando a recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁴, criou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat)⁵, para beneficiar os territórios instituídos pela SDT por meio da aplicação de recursos financeiros não reembolsáveis. Tal como concebido, o Pronat contempla a questão da pobreza rural de maneira indireta, por intermédio da ampliação das atividades econômicas e da prática da solidariedade entre as famílias pertencentes a comunidades de agricultores familiares ou de povos tradicionais (BONNAL, 2013).

A SDT incentivou a organização de 239 territórios rurais de identidade em todos os estados brasileiros a partir de dois critérios. O primeiro é relativo à ruralidade: os municípios priorizados, e que passaram a constituir territórios, possuíam densidade demográfica de até 80 habitantes/km² e população de até 50 mil habitantes. O segundo diz respeito à maior incidência nesses espaços dos diversos segmentos do meio rural que são público prioritário do MDA, como agricultores familiares, indígenas, assentados pela reforma agrária e quilombolas.

O Governo Federal deu continuidade à territorialização de políticas públicas de enfrentamento da pobreza em 2008, com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), vinculado à Casa Civil da Presidência da República e com participação do MDA na

⁴ O MDA foi criado em 1999, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e foi extinto por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Essa mesma Medida Provisória transformou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. Além disso, determinou que uma parte das atividades do MDA fosse transferida para o novo Ministério e outras atribuições fossem incorporadas pela Casa Civil.

⁵ O Pronat também é conhecido como Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI).

gestão de sua execução. Ao contrário do Pronat, o PTC visa explicitamente à superação da pobreza no meio rural "por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável" (DELGADO, LEITE, 2011, p. 434) e de uma melhor articulação de diversas políticas com o propósito de criar efeitos territoriais sinérgicos (BONNAL, 2013). Dentre os territórios rurais de identidade, 120 foram escolhidos para fazer parte do PTC. Esses territórios foram selecionados com base em indicadores de pobreza, como menor Índice de Desenvolvimento Humano e alta concentração de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, além da considerável presença de populações tratadas como prioritárias pelo MDA.

Quando um governo decide elaborar uma política pública territorializada, a transformação mais importante ocorre no processo de produção da política, pois passa de uma concepção setorial para uma abordagem territorial (Autès, 1995), o que, por sua vez, implica em mudanças institucionais. Essa inovação na maneira de implementar ações públicas permite considerar a pobreza em espaços precisos, atendendo de forma diferenciada os setores mais sensíveis em relação ao problema (SÉCHET, 1996). Nesta perspectiva, o objetivo de nosso ensaio é identificar e analisar as inovações institucionais que ocorreram no Território Meio Oeste Contestado tendo em vista a aplicação de recursos financeiros do Pronat e do PTC no período de 2003 a 2015, bem como explicitar a opinião de gestores públicos locais a respeito das políticas públicas territorializadas para o enfrentamento da pobreza.

O texto está organizado em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. A segunda trata de algumas noções e reflexões aplicadas à territorialização de políticas públicas, com ênfase nas mudanças institucionais e na participação de segmentos sociais que são primordiais para esta forma de execução das ações públicas. A terceira e a quarta seções discutimos desafios referentes ao planejamento, ao acesso e à implementação dos recursos financeiros do Pronat e do PTC. A quinta apresenta a opinião dos gestores públicos sobre a contribuição da territorialização de políticas públicas ao enfrentamento da pobreza e sobre as ações que são necessárias para superá-la. A última seção faz referência à institucionalização de um consórcio de municípios, que pode ser considerado um avanço no processo de territorialização de políticas públicas.

1. Procedimentos metodológicos da pesquisa

De forma bastante sumária, podemos dizer que para responder aos objetivos deste ensaio foram empregados recursos metodológicos diversos, como pesquisa documental,

análise de projetos implementados e realização de pesquisa de campo. A pesquisa documental consistiu na análise de textos, documentos, leis, decretos, materiais de divulgação e atas de reuniões, elaborados pelo Governo Federal, pelo MDA/SDT e pelo Território Meio Oeste Contestado. Este Território, composto por 29 municípios e localizado na região oeste de Santa Catarina, é apresentado na Figura 01.

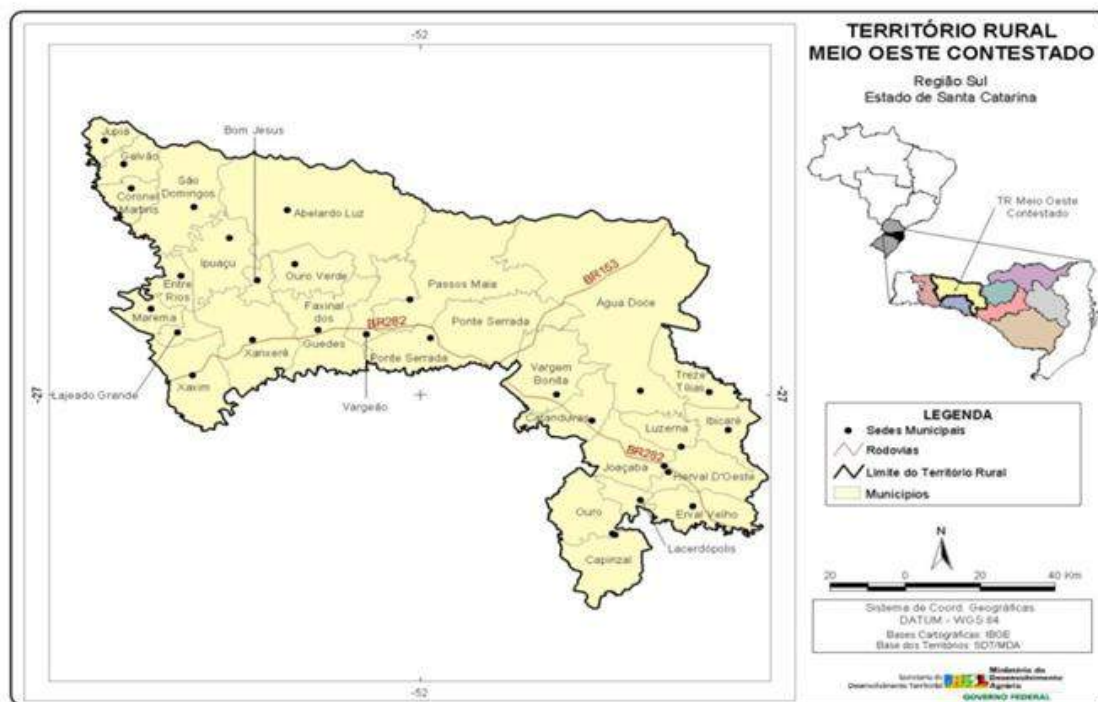


Figura 01 - Localização geográfica de Santa Catarina no Brasil, do Território Rural Meio Oeste Contestado no estado e dos municípios no interior do Território.
Fonte: SDT, 2006.

A análise de projetos circunscreveu-se aos financiamentos feitos pelo Pronat entre 2003 e 2014, cujas informações estão disponíveis nos relatórios de execução do Programa. A pesquisa de campo foi realizada entre 2014 e 2016 em dez municípios do território, entre eles, Abelardo Luz, Coronel Martins, Entre Rios, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Joaçaba, Luzerna, Ouro, Vargem Bonita e Xanxerê. Os critérios adotados para a seleção desses municípios dizem respeito à pluralidade de contextos sociais, econômicos e demográficos, bem como à sua distribuição no espaço geográfico. No total, foram entrevistados 38 gestores públicos, entre os quais: administradores municipais - como prefeitos, técnicos e secretários municipais; gestores de instituições intermunicipais - como as associações de municípios, as Agências de Desenvolvimento Regional e o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Meio Oeste Contestado (CPIMMOC); delegados do Colegiado territorial, representantes da

sociedade civil e do governo e assessores territoriais de gestão social e de gestão produtiva; um consultor do MDA que assessorou os territórios em Santa Catarina e um ex-assessor da SDT que atuou na implementação do Pronat e do PTC.

2. A territorialização de políticas públicas no Brasil

A territorialização de políticas públicas é um tema contemporâneo que envolve reorientação e reforma dos serviços do Estado, agregando em um determinado espaço atores de diferentes instituições e universos sociais (MAILLARD, ROCHÉ, 2005). Além disso, possibilita identificar a singularidade dos territórios e produz um princípio de adequação das políticas às suas especificidades, ao basear a administração e a aplicação de normas ao contexto local por meio da utilização de contratos e de negociações com os atores do território (JAILLET, 2009). Segundo alguns autores, o que motiva a participação de determinados segmentos da sociedade civil nos processos de territorialização de políticas públicas é a possibilidade de tomarem decisões visando o atendimento de seus interesses (LE BERRE, 1992; ELISSALDE, 2002), especialmente, segundo Hassentuefel (1998), por parte de atores que são relevantes para o êxito do processo de territorialização.

Levando em conta as observações acima, entendemos por territorialização das políticas públicas a aplicação articulada de um conjunto de ações públicas num mesmo espaço geográfico, com o objetivo de implementar determinadas políticas públicas por meio da interação entre atores da sociedade civil e do governo. O tipo de apropriação do território pelos atores sociais ou políticos vai depender da capacidade que tenham ou não de unirem-se em torno de propósitos comuns adequados às características de cada território. Como resultado dessa ação, mais ou menos articulada, mais ou menos conflitiva, vão ser construídas normas, regras, regimentos e planejamentos, em suma, instituições visando organizar a "vida" no território. Nessa perspectiva, a territorialização é entendida, também, como uma forma de operacionalização da política pública no território, mobilizando os atores em suas diferentes percepções acerca da instrumentalização e das mudanças institucionais mais adequadas ao atendimento de seus objetivos e à obtenção de maior eficácia na implementação da política.

Conforme comentado na introdução, a criação do Pronat em 2003 representou um estímulo importante à territorialização de políticas públicas no Brasil. De acordo com o discutido acima, sua implementação foi acompanhada pelo surgimento de novas institucionalidades. O termo "institucionalidade", segundo Delgado e Leite (2011), é utilizado

para designar o conjunto de instituições– regras de funcionamento e normas estabelecidas, implícita ou explicitamente,– e de organizações – colegiados, fóruns, comissões ou conselhos etc. – criado pelo Governo Federal para, entre outras funções, coordenar a gestão social da política territorial e tentar articular a territorialização das políticas públicas que incidem no território. Para tanto, a institucionalidade criada para permitir a gestão da política territorial rural incluiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) em nível federal, os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) na esfera estadual e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter) em cada território criado pela política.

A SDT recomendou que esses colegiados fossem compostos por delegados representantes da sociedade civil, com dois terços do total de delegados, e do governo, com um terço do total nas esferas municipal, estadual e federal, e que a diversidade de organizações e de segmentos sociais e produtivos existentes no território fosse adequadamente contemplada. Entre as funções dos delegados figurava a gestão social do Pronat por meio da seleção de projetos elaborados pelos atores sociais participantes. Para tanto, a SDT informava aos colegiados de cada território o valor máximo possível para a contratação de projetos de infraestrutura rural, tendo em vista a disponibilidade financeiro-orçamentária do Programa.

Com a criação do PTC em 2008, a territorialização de políticas públicas foi impulsionada. Para a gestão social deste Programa, os colegiados do Pronat foram mantidos, porém o Governo Federal exigiu a participação de representantes públicos das áreas de saúde, educação e assistência social e estabeleceu paridade na representação dos participantes da sociedade civil e do governo. A gestão tornou-se mais complexa, pois os diversos ministérios envolvidos no PTC fazem um planejamento das ações públicas setoriais, que os municípios podem acessar, e disponibilizam as informações sobre essas ações em um documento denominado Matriz de Ações⁶. A partir deste documento, o planejamento para a execução territorializada das ações deve ocorrer nos Codeters.

⁶A Matriz de Ações é um documento da política pública de desenvolvimento territorial que contém as metas e os recursos financeiros destinados pelos ministérios que integram o PTC para serem executados nos territórios da cidadania.

3. Um olhar sobre a aplicação de recursos financeiros do Pronat

Ao não reconhecer os territórios como unidades administrativas para a aplicação de políticas territorializadas, isto é, ao não instituir um marco legal para o território que garanta segurança e validade jurídica para a realização de algumas de suas iniciativas, o Governo Federal dificultou a operacionalização dos projetos financiados pelo Pronat, pois sua execução passou a depender da promoção de parcerias entre a SDT ou o Codeter e instituições públicas municipais ou estaduais. De modo geral, a representação da sociedade civil beneficiários recursos negocia a implementação do projeto com a prefeitura do município onde a infraestrutura será localizada. Após a execução da obra ou da aquisição do equipamento, a prefeitura repassa a obra ou o equipamento para os beneficiários por meio de um contrato de repasse⁷. Neste processo, as administrações municipais, em geral, enfrentam dificuldades ou entraves relativos à viabilização dos custos operacionais para a elaboração dos projetos técnicos, à disponibilidade de profissionais técnicos para qualificar os procedimentos burocráticos e ao atendimento dos diversos requisitos legais necessários à concretização dos projetos.

Para os beneficiários do Pronat, o estabelecimento de contrato de repasse não significa que poderão utilizar a infraestrutura financiada na forma e no período previamente estabelecido⁸.

No município de Coronel Martins, por exemplo, um veículo financiado pelo Pronat em 2007 foi destinado por meio de contrato de repasse para uso do Instituto de Cooperação da Agricultura Familiar de Santa Catarina (Icaf/SC). Todavia, a gestão municipal (2013-2016) entendeu que se o veículo fazia parte do seu patrimônio, iria utilizá-lo. Em Joaçaba, por outro lado, a administração municipal (2013-2016) reivindicou na Justiça o centro de comercialização de produtos da agricultura familiar financiado pelo Pronat em 2006. A Promotoria Pública deu ganho de causa para a prefeitura, pois era esta que pagava luz e água. Esses fatos, relatados em entrevista feita com assessor territorial, são motivo de preocupação do Colegiado do Território conforme menciona o entrevistado: “Discute-se muito a questão do repasse dos recursos financeiros para o município[...], pois o prefeito repassa [para a

⁷ O contrato de repasse foi regulamentado pela União por meio do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Trata-se de um instrumento administrativo que permite executar de forma descentralizada um objeto de interesse recíproco. A transferência dos recursos financeiros se processa por meio de uma instituição financeira pública federal, que atua como mandatária da União.

⁸ O estudo não objetivou averiguar o funcionamento dos projetos apoiados financeiramente pelo Pronat no Meio Oeste Contestado. Alguns exemplos são citados apenas para ilustrar os principais entraves ao funcionamento do Programa que foram observados durante a pesquisa de campo. Para maiores informações, consultar Oliveira (2014).

organização da sociedade civil] se quer porque não há nada que o obrigue a devolver ou destinar esse recurso à entidade”.

O desvio de função de equipamentos adquiridos com recursos do Pronaf foi verificado também em outros territórios, como exemplifica o Território Serra Geral (MG) (BARBOSA, ZIMMERMANN e TECCHIO, 2013). Como no Meio Oeste Contestado, também no Serra Geral a Justiça deu ganho de causa para as prefeituras e o MDA não respaldou os grupos de agricultores beneficiados. A troca de grupos políticos nas administrações municipais, por meio de eleições que ocorrem a cada quatro anos, é um dos fatores que explicam por que determinados projetos de infraestrutura estão sendo usados para propósitos diferentes daqueles justificados nos projetos aprovados pelos Colegiados. Soma-se a isso a incompreensão dos gestores públicos em relação à abordagem da territorialização de políticas públicas e seus objetivos primordiais.

No Meio Oeste Contestado há agroindústrias financiadas pelo Pronaf que não estão funcionando. Mattei e Cazella (2009) utilizaram a expressão “elefante branco” para designar as agroindústrias financiadas pelo Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais⁹ que não estavam sendo usadas pelo grupo de agricultores beneficiários. De maneira geral a desistência das famílias beneficiadas é o principal motivo do fechamento dos empreendimentos. Na maioria dos casos, as agroindústrias foram planejadas para atender mercados municipais, porém, para viabilizar os empreendimentos, principalmente nos municípios menos populosos, há necessidade de comercializar os produtos em escala regional. Para tanto, é preciso ampliar a produção e adequá-la à legislação estadual ou federal. É muito difícil que agricultores familiares que, de modo geral, são dotados de pouca força de trabalho e estão descapitalizados possam atender satisfatoriamente a essas duas demandas.

A falta de planejamento da produção agropecuária é outro motivo pelo qual há agroindústrias que não estão funcionando.

Veio o recurso, o município pegou o recurso, mas ele não tem viabilidade. Como exemplo uma agroindústria de cana, você não tem ninguém que plante cana na região. Então falta uma política em cima da produção. Assim, esses

⁹ O Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais (Proinf) foi criado no último período do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2001). Para a gestão social deste Programa, foram instituídos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, cujo propósito principal consistia em garantir a representatividade das comunidades e dos produtores rurais no acompanhamento dos investimentos realizados e na elaboração de planos municipais de desenvolvimento. O Proinf objetivava a melhoria das condições de infraestrutura e de produção em municípios rurais em que os agricultores familiares tinham uma presença importante no meio rural. Os municípios eram escolhidos com base em um conjunto de critérios que visavam contemplar os mais pobres, os mais agrícolas e os menos populosos. Mais informações a respeito do Proinf podem ser obtidas em Delgado, Bonnal e Leite (2007), Mattei, Cazella (2009), Favareto (2010) e Delgado, Leite (2015).

empreendimentos já estão abandonados há muito tempo e se o município quiser retomar terá que investir muito na infraestrutura (Entrevista com técnico municipal).

Todavia, em alguns casos, conforme relato a seguir, há motivos diversos pelos quais os empreendimentos não estão funcionando.

A unidade de beneficiamento de mel está funcionando? Não, porque quando foi buscado o recurso aqui para o município [Faxinal dos Guedes], era um grupo político que estava administrando, mas ela não foi concluída ...todo o projeto, teve que fazer alterações, e não foi feito naquela administração, perdeu a administração, assumiu outra administração, e você sabe quando muda partido, infelizmente [...] pode ser bom aquilo que você está fazendo, mas para partido adversário, o que você fez não é bom. Bom é o que eu vou fazer. Aí acabou tendo uma desmobilização, porque o nosso município não tem mesmo muita produção de mel, mas [...] o projeto não era para o município, ele era para a região. [...] Na época, o município foi escolhido porque facilitava a logística, desde Coronel Martins até Joaçaba, fica próximo da BR. Se tivesse um consórcio da microrregião e estivesse participando, aí todos os municípios vão estar mais interessados. Por que? Porque todos colocaram recursos (Entrevista com delegado territorial representante da sociedade civil).

Na questão específica da agroindústria de mel de Faxinal dos Guedes, prevaleceu, em nossa opinião, a falta de compreensão por parte dos gestores municipais das implicações práticas da territorialização de políticas públicas. Os delegados territoriais optaram por construir a agroindústria de mel naquele município por ser central em relação aos demais municípios do Território, facilitando o transporte do mel até a agroindústria para ser processado e embalado e do produto pronto para ser comercializado, em função do estabelecimento estar localizado próximo da BR 282- como relatado na entrevista mencionada acima. Todavia, outro entrave, como sugerido, foi a não continuidade da gestão municipal (2005-2008) com a qual o grupo de agricultores beneficiários havia negociado a contrapartida financeira (idem). Para que esse empreendimento ficasse pronto para funcionar, seria preciso complementar os investimentos. Entretanto, os possíveis municípios beneficiados não aportaram recursos devido ao fato de que o empreendimento foi construído fora dos seus limites geográficos, numa clara e muito comum prevalência da visão municipalista sobre a da abordagem territorial- se o empreendimento é construído em um dos municípios que fazem parte do conjunto de municípios que constitui o território, como é muito comum, ele é considerado como pertencente a este município e não ao território.

Outra dificuldade enfrentada pelo Pronat diz respeito à morosidade do processo burocrático, compreendido entre a aprovação dos projetos no Colegiado Territorial e a execução da obra ou a aquisição do equipamento. Esta situação se torna mais grave em casos em que um prefeito aceita dar a contrapartida financeira, mas o recurso só é liberado pelo

Governo Federal na gestão seguinte. Além dos exemplos discutidos acima, observamos em Ipuacu a existência de uma situação em que um projeto aprovado nem chegou a ser construído. O Colegiado do Território aprovou em 2008 o financiamento para uma agroindústria de derivados de leite que beneficiaria agricultores familiares e indígenas. No entanto, os trâmites legais não foram concluídos naquele ano e a gestão municipal de 2009-2012 não cumpriu o acordo feito pela gestão anterior. Como consequência, os recursos foram devolvidos ao MDA.

A SDT recomenda que os projetos financiados pelo Pronat tenham um caráter territorial, ou seja, que beneficiem populações de mais de um município. Todavia, constatou-se que a grande maioria dos projetos financiados no Meio Oeste Contestado atende apenas aos grupos sociais do município que se responsabilizaram pelos trâmites burocráticos. Novamente, a falta de institucionalidade jurídica interfere no cumprimento das orientações da política pública. As exceções ficaram por conta de projetos que beneficiam organizações da sociedade civil que possuem tradição de se organizar em mais de um município. Um exemplo disso é a aquisição de um caminhão com tanque isotérmico para coleta de leite de agricultores associados da Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Água Doce e Catanduvas (Coopermoc), ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A prefeitura de Água Doce se responsabilizou pelos trâmites burocráticos e pela contrapartida financeira, mas são beneficiados com a coleta de leite sócios da Coopermoc residentes nos municípios de Água Doce, Catanduvas e Vargem Bonita.

Por outro lado, os projetos financiados pelo Pronat no Meio Oeste Contestado beneficiam, em geral, agricultores familiares minimamente estruturados e já inseridos em cadeias de comercialização de produtos agropecuários. Estes segmentos da sociedade civil integram o Colegiado do Território e possuem tradição de organização do ponto de vista sindical e político. Além disso, a participação no Colegiado fortaleceu as instituições da sociedade civil, pois embora o Codeter tenha sido utilizado principalmente para a discussão dos recursos financeiros do Pronat, os delegados representantes da sociedade civil aproveitaram a oportunidade para trocar experiências e articular reivindicações coletivamente. Ademais, o fato das representações das diferentes organizações envolvidas terem que tomar decisões e fazer escolhas para pleitear recursos do Pronat, estimulou o diálogo e a busca de maior proximidade com suas bases.

Aparentemente, o Pronat contribuiu para o enfretamento da pobreza de maneira indireta ao proporcionar melhorias na infraestrutura, principalmente voltada à produção agropecuária de agricultores familiares, e ao garantir maiores rendimentos para os produtores,

como afirma um integrante de uma cooperativa e delegado territorial, cujo abatedouro foi financiado pelo Pronaf: “se o abatedouro não comprasse vaca a 7,50 reais o kg, estaríamos vendendo a 6,00 reais o kg. Essa diferença ficava para o atravessador, agora fica com o agricultor”. Todavia, as populações rurais pobres¹⁰ não estão inseridas nessas organizações e o poder público não demonstrou ter condições técnicas, nem orientação política, seja para compensar a tendência hegemônica dos setores mais organizados, seja para motivar as populações pobres a se organizar e participar do Codeter ou para capitanear recursos do Pronaf para atender os interesses dos segmentos mais pobres do meio rural do Meio Oeste Contestado.

4. Territorialização das ações do PTC

Para territorializar as políticas públicas de enfrentamento à pobreza rural do PTC, a Casa Civil da Presidência da República faz anualmente uma consulta a todos os Ministérios para saber quais ações irão integrar a Matriz de Ações Federal. Dessa maneira, não são criadas novas políticas, mas os recursos dos programas já existentes são direcionados aos Territórios da Cidadania. Em caso de retenção de gastos, a Casa Civil e o Ministério do Planejamento sinalizavam aos ministérios participantes que os recursos financeiros destinados a este Programa não seriam reduzidos, garantindo aos municípios que o integram uma maior possibilidade de obtenção desses recursos.

Visando planejar a aplicação de recursos financeiros territorializados, o Colegiado do Território Meio Oeste Contestado buscou a participação efetiva dos prefeitos, segundo as informações obtidas na pesquisa de campo. Esses estiveram presentes nas primeiras reuniões, mas se desmotivaram ao perceber que os recursos financeiros já vinham “carimbados” e que não haveria aumento dos mesmos em função do município pertencer a um Território de Cidadania. Além disso, a decisão de quais áreas seriam priorizadas na busca por financiamento – social, saúde, agricultura, educação, por exemplo – não passava pelo Codeter.

Para a captação de recursos financeiros, os prefeitos, na maioria dos casos, designam um funcionário ou uma equipe que, com o apoio de uma empresa de assessoria contratada para esta finalidade, acompanha o lançamento de editais pelo Governo Federal. Outro fator

¹⁰O Brasil nunca adotou oficialmente uma linha de pobreza. Todavia, neste ensaio, considera-se como população rural pobre as famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, por ter se constituído no principal Programa de enfrentamento da pobreza nos anos 2000 e início da década de 2010. Em 2016, o Bolsa Família definiu como pobres as famílias que possuíam renda domiciliar *per capita* mensal de até 170,00 reais.

que influencia nessa decisão é a disponibilidade de recursos necessários à contrapartida financeira, que é de responsabilidade das prefeituras, bem como a capacidade de executar os demais trâmites legais, conforme mencionado anteriormente. Os municípios também angariam recursos financeiros complementares via emendas parlamentares¹¹. Nesta modalidade, as demandas são enviadas ou entregues pessoalmente a deputados e senadores com quem os prefeitos possuem afinidades político-partidárias e/ou regionais. Contudo, cabe a eles – e não aos prefeitos – priorizarem quais municípios e áreas serão beneficiadas financeiramente.

A proposição de recursos financeiros na Matriz de Ações a serem destinados aos Territórios da Cidadania exigiu um planejamento entre os ministérios. Todavia, um planejamento semelhante não ocorreu no Codeter do Meio Oeste Contestado. O Governo Federal não promoveu capacitações ou debates de maneira suficiente para que os delegados do Território e os gestores públicos municipais compreendessem a necessidade de planejar na escala territorial a implementação articulada das ações públicas dispostas na Matriz de Ações. O PTC, diferentemente do Pronat, não condicionou a liberação dos recursos financeiros à aprovação nos Codeters. Se o tivesse feito, pelo menos em parte – como acontecia nos Orçamentos Participativos –, essa estratégia poderia ter gerado novos mecanismos de incentivo à aplicação das ações territorializadas.

O Governo Federal tinha uma orientação política geral de facilitar a liberação de recursos financeiros para os municípios integrantes do PTC. Não obstante, isso ficava a cargo de cada Ministério, de cada Secretaria, em outras palavras, permanecia a critério dos gestores federais de cada política. Note-se que há divergências entre os gestores públicos do Território Meio Oeste Contestado a este respeito. Em geral, os mais alinhados ao partido político do Governo Federal usam o "selo PTC" nas justificativas dos projetos e afirmam haver uma priorização na análise da proposta e na liberação dos recursos. Para os demais gestores, o fato do município pertencer a um território de cidadania não influencia em nada na obtenção de recursos financeiros na esfera federal.

¹¹ As emendas parlamentares já foram citadas na Constituição de 1988, na Seção II, Dos Orçamentos (Arts. 165 a 169), e modificadas repetidas vezes através de emendas constitucionais e leis complementares. Por meio das emendas parlamentares, os deputados federais e senadores apoiam financeiramente diversos tipos de obras nos municípios que representam. Tais emendas são requisitadas, muitas vezes, pelos prefeitos e/ou vereadores. Os valores referentes às emendas são retirados do Fundo Orçamentário Anual, divulgado pelo Congresso no mês de agosto de cada ano, através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

5. O que falta para superar a pobreza?

A pobreza é um fenômeno complexo, de difícil solução, cuja discussão foi construída historicamente por meio da consideração de modelos sociais, econômicos e políticos adotados por diferentes nações. Um pouco mais de uma década após a territorialização de políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural, há indícios de que, embora o problema persista, houve melhorias nas condições de vida das populações pobres no Território Meio Oeste Contestado, conforme expresso no depoimento apresentado a seguir¹².

De 2002, 2005 em diante existe a pobreza, mas não mais a miséria. [...] Aquela miséria existente, que chegava ao meio dia na casa das pessoas e que tinha uma panela com água em cima do [fogão] e depois decidia se ia cozinhar o macarrão, ou ia cozinhar o arroz, ou ia cozinhar alguma coisa para comer. Hoje, normalmente, se chega nas casa e tem 3, 4 panelas em cima do fogão (Entrevista com gestor territorial).

De maneira geral, entre as ações do PTC que mais contribuíram para a melhoria das condições de vida da população pobre, os atores entrevistados destacaram a disponibilidade de recursos financeiros para construir escolas, creches, unidades de saúde, casas populares e para melhorar a qualidade do transporte escolar por meio da aquisição de veículos novos e da ampliação da prestação deste serviço. O depoimento que segue é ilustrativo nesse sentido:

Assim ó, como nós trabalhávamos e trabalhamos com um público que tinha uma deficiência muito grande de acesso às políticas públicas, agente viu no território – primeiro rural, depois da cidadania e quando virou território da cidadania melhorou muito isso – a possibilidade desse povo acessar as políticas públicas de educação, saúde, a possibilidade de ampliar por exemplo, as escolas, os assentamentos, a recuperação da malha viária, as estradas, a questão da energia elétrica, assistência técnica, a questão do crédito, implementação das pequenas agroindústrias pra processar isso, melhorar o processo de assistência técnica (Entrevista com delegado territorial representante da sociedade civil).

Assim sendo, colocamos a questão: o que está faltando para superar a pobreza no Território Meio Oeste Contestado? Ao responder a essa questão, os gestores públicos entrevistados apontaram a necessidade de ampliar o aporte de recursos financeiros para as políticas socioeconômicas e de inserção produtiva¹³ já existentes. Entre as políticas sociais, os entrevistados apontaram como ação importante para as populações pobres a ampliação dos

¹² É evidente que a existência de possíveis melhorias não se deve apenas ao PTC, embora este inclua um conjunto de políticas (bolsa família, saúde, educação e outras) que influenciam diretamente esta situação.

¹³ Considera-se políticas de inserção produtiva as direcionadas ao incentivo da produção agropecuária. Dentre essas, são mencionadas neste ensaio a política de crédito agrícola e de acesso à terra.

investimentos em habitação popular. Uma das dificuldades encontradas para isto é a morosidade das prefeituras para disponibilizar a infraestrutura para a construção das casas de interesse social¹⁴. Além disso, muitas famílias residentes tanto no meio rural como no urbano não possuem título de propriedade das suas terras e lotes. Isso impede que sejam beneficiárias, por exemplo, do Programa Minha Casa Minha Vida¹⁵.

Um exemplo é o município de Xanxerê, habitado em 2010 por 44.128 pessoas, sendo que 88,7% residiam no meio urbano e 11,3% na área rural (IBGE, 2010a) e que dispõe da Diretoria de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação para fazer a gestão das políticas. O município buscou aportes financeiros nos governos federal e estadual e em emendas parlamentares para construção e reforma de casas, bem como revitalização das mesmas em bairros nos quais as casas construídas por políticas de habitação popular eram mais antigas. Além disso, financiou a construção de algumas casas de interesse social e a infraestrutura – como aquisição do terreno, calçamento, entre outros itens. Mesmo assim, em maio de 2016, 1.188 famílias demandavam casas de interesse social¹⁶ no meio urbano.

As demais políticas sociais não foram mencionadas pelos gestores entrevistados como importantes ações de enfrentamento da pobreza. Um exemplo é o Programa Bolsa Família, cujos estudos realizados por Cohn (2012), Campello e Neri (2013) e Rego e Pinzanni (2013), dentre outros, apontam como principal política pública destinada às populações pobres e que, no entanto, não é uma solução definitiva para a fome e a pobreza, embora atenda de maneira imediata às suas questões mais emergenciais.

Os gestores públicos entrevistados também assinalaram a necessidade de dar continuidade ao acesso à educação pública de qualidade, principalmente para jovens e adultos. O índice de analfabetismo diminuiu entre 2000 e 2010¹⁷. No Território Meio Oeste Contestado, em 2000, 13,37% das pessoas com mais de 14 anos eram analfabetas. Essa porcentagem diminuiu para 8,82% em 2010. Nesse mesmo período, o percentual de pessoas com mais de 14 anos e analfabetas em Santa Catarina reduziu de 8,93% para 5,74%, e no Brasil, de 21,21% para 13,90% (IBGE, 2000; 2010). Houve queda na incidência do

¹⁴ De acordo com um gestor público entrevistado: “Tem terreno comprado, mas é bem chato. Poderia não ser tão burocrático. Mas é onde eu estou sofrendo mais hoje, a própria legislação dos lotes ali, a parte legal da coisa” (Entrevista com prefeito).

¹⁵ Este Programa atende populações de baixa renda. No meio urbano são beneficiárias famílias que possuem renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00 e na área rural as famílias que têm rendimento bruto de até R\$ 78.000,00 por família, comprovados por intermédio da Declaração de Aptidão ao Pronaf.

¹⁶ Este programa é gerido pelo Ministério das Cidades e visa viabilizar o acesso à moradia adequada às populações que habitam no meio rural e urbano e possuem renda familiar de até três salários mínimos.

¹⁷ Houve continuidade nos investimentos em educação pública, pelo menos até 2015, bem como nas ações do PTC. Todavia, os últimos dados estatísticos que mensuram seu provável impacto sobre o analfabetismo datam de 2010.

analfabetismo nas três esferas – territorial, estadual e federal –, mas os índices continuam preocupantes. Os atores entrevistados atribuíram a condição de pobreza à limitação em relação ao emprego por falta de escolaridade. Um entrevistado relatou o empenho do poder público municipal para propiciar educação às populações pobres, no entanto a atividade que muitos dos pobres exercem, como por exemplo o corte de erva-mate, exige que fiquem fora do local de domicílio durante a semana. Além disso, migram com frequência em busca de melhores condições de emprego, dificultando o comparecimento regular em cursos escolares. “O maior índice de pessoas analfabetas está lá [comunidades pobres]. Nós começamos a fazer um trabalho em 2014, e é difícil mantê-los na escola, porque eles são itinerantes” (Entrevista com prefeito).

Dentre as políticas de saúde pública, os gestores entrevistados mencionaram a necessidade de aumentar o investimento na ampliação da rede de coleta e tratamento de esgoto, pois em praticamente todos os municípios as localidades mais deficitárias em relação à prestação deste serviço são habitadas por populações pobres do meio urbano. Das ações do PTC, a grande maioria dos gestores afirmou que é mais difícil acessar recursos financeiros para ampliar a rede pública de esgoto. Na Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências, está determinado que os municípios devem elaborar os planos de saneamento básico antes de fazer os projetos técnicos para obter recursos públicos federais ou operados e geridos por órgãos ou agências da União. As propostas e os estudos que embasam a elaboração desses planos devem ser amplamente divulgados por meio da realização de audiências ou consultas públicas. Há um consenso entre os entrevistados acerca da morosidade dos municípios em cumprir os requisitos legais para poder acessar o financiamento da rede de tratamento de esgoto.

A dificuldade de acesso aos recursos públicos federais para ampliar a rede de coleta e tratamento de esgoto fica evidente ao analisarmos os dados estatísticos do IBGE (2000; 2010). Em 2000, 43,47% do total dos domicílios particulares permanentes do Meio Oeste Contestado não possuía destino adequado de esgoto¹⁸, o que aumentou para 45,13% em 2010. Quanto ao estado de Santa Catarina, os dados estatísticos indicam que houve, no período, uma pequena redução do percentual de domicílios com destino inadequado de esgoto, que passou de 24,29% em 2000 para 23,11% em 2010. Tanto o estado como o território terão que intensificar os investimentos para atender às diretrizes nacionais da política federal de saneamento básico estabelecidos na Lei nº 11.445, que entre outros direitos, garante à

¹⁸Foram incluídos os domicílios cujo esgoto era destinado à fossa rudimentar; à vala, ao rio ou ao lago.

população a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, entre eles, o esgotamento sanitário.

No que concerne às políticas econômicas, os gestores públicos entrevistados ressaltaram a necessidade de implementar políticas visando aumentar o número de empregos e de opções de renda para a população do Meio Oeste Contestado. Segundo eles, entre as estratégias que precisam ser fortalecidas ou criadas, deveriam estar o apoio à criação de empresas e de agências de emprego, principalmente nos municípios menos populosos. O estímulo às populações pobres para que trabalhem de forma associativa, como por exemplo, em hortas comunitárias, também deveria ser priorizado: “Se eu não consigo lá produzir sozinho, eu tenho que começar aprender a produzir em grupo. Os órgãos públicos poderiam oferecer o conhecimento técnico, a formação técnica” (Entrevista com prefeito). De maneira geral, os entrevistados insistem na necessidade de ampliar as opções para as pessoas terem condições de buscar o seu sustento, “não adianta aumentar o Bolsa Família” (Entrevista com delegado territorial representante da sociedade civil).

Em relação às políticas de inclusão produtiva, os gestores públicos mencionaram a importância da falta de acesso à terra e à regularização fundiária para as famílias pobres rurais. Muitas famílias que habitam no meio rural são ocupantes, ou seja, residem há muito tempo no estabelecimento agropecuário, mas não possuem a propriedade do imóvel rural registrada em cartório. Isso dificulta o ingresso em programas de habitação, como mencionado anteriormente, e o acesso ao crédito agrícola. A principal crítica feita ao Programa Nacional de Crédito Fundiário é a de que não é viável para as famílias pobres, uma vez que, com o recurso recebido, não conseguem comprar a terra, os implementos agrícolas, os animais, os insumos e construir as instalações necessárias.

De acordo com Tecchio (2012), o processo histórico de ocupação socioespacial da região fez com que parcelas significativas de indígenas, caboclos e colonos fossem expropriados ou vivessem em pequenas quantidades de terra, ou ainda migrassem para as cidades, tendo dificuldades para se reproduzir socialmente. Isso ocorre em função de que alguns dos fatores estruturais que as levaram a esta condição, como o acesso aos meios de produção, principalmente a terra, continuam presentes no território. Não é por acaso que a região oeste de Santa Catarina, onde o Território pesquisado está inserido, é o “berço” de importantes movimentos sociais do campo, como o MST e o Movimento de Mulheres Camponesas.

A análise dos dados estatísticos ilustra essa questão. De acordo com o IBGE (2006), o Território Meio Oeste Contestado possuía, em 2006, um total de 15.473 estabelecimentos

agropecuários e destes 85% eram familiares e ocupavam 37,5% das terras, enquanto os 15% de estabelecimentos patronais detinham 62,5% das terras. Ademais, existiam cerca de 7,70% de estabelecimentos agropecuários geridos por agricultores familiares não proprietários - arrendatários, parceiros e ocupantes. Dessas três categorias de agricultores não proprietários, os ocupantes somavam 800 estabelecimentos. A soma dos agricultores não proprietários e daqueles com áreas inferiores a 10 ha totalizou 5.494 estabelecimentos (35,50%), que possivelmente vivem em condições de pobreza ou com dificuldades de assegurar sua reprodução social. Apesar disso - possivelmente refletindo a dissociação que se estabeleceu na prática, de modo geral, entre a questão da terra e a política territorial de desenvolvimento rural neste período - nenhum gestor público entrevistado mencionou a distribuição de terras por meio da reforma agrária como política necessária à superação da pobreza.

Os entrevistados também apontaram a necessidade de adequação das políticas de crédito às condições das famílias pobres como, por exemplo, a operacionalização do microcrédito rural na região sul do Brasil, a exemplo do “Pronaf Grupo B”¹⁹. Esta linha do Pronaf foi criada em 2000, com o objetivo de combater a pobreza por intermédio do financiamento de atividades produtivas no meio rural. Todavia, este Programa é operacionalizado apenas nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país, por concentrarem o maior contingente de populações rurais que vivem em condições precárias (AQUINO, BASTOS, 2015).

6. Desdobramentos da territorialização de políticas públicas: a institucionalização de consórcios municipais

A falta de institucionalidade jurídica, discutida em seções anteriores, limitou consideravelmente, em vários aspectos, os desdobramentos possíveis da territorialização das ações públicas, entre os quais se encontra o fato de que a necessidade de firmar contratos com um município usualmente inviabiliza ou dificulta a aplicação de recursos financeiros do Pronaf para além dos limites desse município. As ações do PTC também foram aplicadas nas esferas municipais, pois este Programa foi implementado sem que o entrave jurídico concernente à aplicação territorializada dos recursos financeiros tivesse sido solucionado.

Como alternativa à inexistência de institucionalidade jurídica dos territórios, o Ministério do Desenvolvimento Agrário uniu-se ao Ministério de Desenvolvimento Social e

¹⁹Para a safra 2016/2017, esta linha do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia investimentos de até R\$ 4.000,00 para famílias cuja renda bruta anual não ultrapasse R\$ 20.000,00.

Combate à Fome, em 2010, para apoiar a criação de consórcios públicos²⁰ (de direito público). No Território Meio Oeste Contestado, o CPIMMOC foi constituído em 2013, e é composto por 13 municípios²¹ que também integram a Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC). Na mesma direção, os municípios do Território Meio Oeste Contestado que fazem parte da Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) e da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNoroeste) já realizaram reuniões visando construir um consórcio municipal, mas ainda não chegaram a algum acordo a respeito.

As diferenças sociais, econômicas, políticas, geográficas e culturais existentes entre a região da AMAI e da AMMOC, identificadas em pesquisas anteriores realizadas por Tecchio (2012) e Oliveira (2014), estiveram presentes desde o momento da constituição do Território. Entre as mais relevantes pode ser destacada a inclusão dos municípios integrantes da AMMOC no Território por imposição do governo do estado de Santa Catarina, uma vez que, originalmente, ele seria constituído apenas pelos municípios da AMAI. Essas duas microrregiões são representadas de maneira muito diversa no Codeter: a grande maioria dos delegados da AMAI são representantes da sociedade civil e os delegados da AMMOC são majoritariamente representantes do poder público, principalmente das prefeituras. As características próprias de cada uma dessas microrregiões contribuem para a explicação de porquê somente a AMMOC institucionalizou o consórcio de municípios.

No caso das microrregiões de atuação da AMAI e da AMNoroeste, um dos elementos que explicam a não criação do consórcio é o fato dessas associações de municípios seguirem a recomendação da Federação Catarinense de Municípios, que recomenda o fortalecimento da prestação de serviços já existentes em cada associação de municípios em lugar da criação de um consórcio municipal. Como vimos, essas duas associações de municípios são representadas no Codeter principalmente por delegados da sociedade civil, os quais demonstraram descontentamento ao saber que seu papel no consórcio seria apenas consultivo

²⁰ Os consórcios públicos foram criados pela Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005 e regulamentados pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Um consórcio público é uma pessoa jurídica, formada exclusivamente por entes da Federação, cuja finalidade é estabelecer relações de cooperação federativa de interesse comum. Os consórcios possuem personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Para maiores informações, consultar Mascarenhas (2015).

²¹ Os municípios do Território Meio Oeste Contestado que integram o CPIMMOC são: Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval D'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Treze Tílias, Vargem Bonita, além de Tangará.

e não deliberativo. Desse modo, não atuaram em prol da institucionalização do consórcio naquela região²².

A constituição do CPIMMOC é um legado que a territorialização de políticas públicas deixou no Meio Oeste Contestado. A partir da institucionalização do Pronat e do PTC, grande parte dos atores territoriais compreenderam que os municípios devem, coletivamente, encontrar soluções para os seus problemas e angariar recursos financeiros no Governo Federal. Todavia, permanece o desafio de garantir a participação da sociedade civil nesta modalidade de aplicação de políticas públicas territorializadas.

Considerações finais

A passagem da abordagem setorial tradicional para a territorializada, representou uma tentativa recente de inovação nas políticas públicas brasileiras voltadas ao desenvolvimento rural e ao enfrentamento da pobreza. A adoção da política territorial levou à criação de novas institucionalidades nacionais, estaduais e territoriais, com o objetivo, entre outros, de viabilizar a participação conjunta de atores da sociedade civil e das três esferas governamentais – federal, estadual e municipal – na gestão social da política.

Em princípio, o reconhecimento dos territórios como unidade de aplicação de recursos financeiros por meio do Pronat foi um avanço significativo em relação à política de desenvolvimento rural anterior²³. No entanto, a inexistência de um marco jurídico para o território retira graus de liberdade consideráveis das instituições territoriais – no que Delgado e Grisa (2015) chamaram de "incompletude" da política – obrigando essas instituições e os atores sociais dela participantes a negociarem com os governos estaduais e, principalmente, com as prefeituras municipais o acesso aos recursos de infraestrutura disponibilizados pelo Pronat, bem como as responsabilidades sobre os trâmites burocráticos e a contrapartida financeira que se faz necessária. Ocorre que nem sempre os governos estaduais adotam a política territorial, nem as prefeituras dispõem dos recursos necessários – inclusive por inadimplência – para atender as demandas por investimentos. Para os beneficiários potenciais de um projeto, ademais, a disponibilidade de infraestrutura territorial por meio de um contrato de repasse não garante que dele possam usufruir, uma vez que o patrimônio torna-se propriedade das prefeituras e estas utilizam-no de acordo com suas necessidades e interesses.

²²Essas observações já tinham sido feitas por Mascarenhas (2015), a partir de pesquisa anterior realizada no Meio Oeste Contestado.

²³Embora, em muitos aspectos, não tenha promovido um rompimento significativo com o modelo do Pronaf Infraestrutura e Serviços (Delgado e Grisa, 2014 e 2015; Delgado e Leite, 2015).

Esta "incompletude" da política é responsável, então, pela manutenção do caráter municipal dos projetos financiados pelo Pronat, uma vez que a infraestrutura rural fica alocada, em quase todos os casos, no município com o qual é firmado o contrato de repasse, contrariando a orientação da política territorial de implementar projetos realmente territorializados.

A concepção do PTC baseada na abordagem territorial implicou na necessidade de planejamento das ações nas esferas nacional e territorial para o enfrentamento da pobreza em espaços precisos. No Meio Oeste Contestado, não houve suficiente capacitação ou debate para que os delegados do Território e os gestores municipais entendessem o uso da Matriz de Ações como um instrumento de planejamento de ações a serem implementadas de maneira territorializada. Entretanto, a experiência e o aprendizado que o Pronat e o PTC propiciaram - inclusive com sua "incompletude" - colaboraram para a recente criação de um consórcio de municípios, como propósito de ser um espaço de articulação de políticas e uma institucionalidade jurídica que permita a sua aplicação territorializada.

De acordo com os gestores públicos entrevistados, as políticas territorializadas, principalmente as ações do PTC, contribuíram, de modo geral, para a melhoria das condições de vida das populações pobres. Isso se deu como consequência do maior acesso aos serviços públicos; da ampliação dos equipamentos físicos e da equipe de profissionais nas áreas de saúde e educação; e das ações relacionadas à habitação popular e ao aumento da oferta de empregos. No entanto, nenhum gestor entrevistado singularizou a relevância da importância do Programa Bolsa Família e da reforma agrária como políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural, o que talvez reflita um certo distanciamento dos gestores da política territorial desses temas e programas.

Por fim, pode-se reafirmar que as ações do Pronat e do PTC não acompanharam inteiramente a inovação conceitual incorporada na ideia de territorialização de políticas públicas, uma vez que os mecanismos de acesso e de liberação dos recursos financeiros não foram alterados adequadamente e continuaram praticamente os mesmos do período anterior à sua existência. A exceção fica por conta do estímulo dado à criação de consórcios municipais, a exemplo do CPIMMOC. A territorialização de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza rural é uma inovação institucional significativa, mas precisa ser aprimorada, no Território Meio Oeste Contestado, no que diz respeito à divulgação e à compreensão – pelos atores sociais participantes – de sua abordagem conceitual e metodológica e aos mecanismos de operacionalização das ações públicas.

Referências

AUTÈS, M. Lessensduterritoire. **RecherchesetPrévisions**, n. 39, p. 57-71,1995.

BARBOSA, R. S.; ZIMMERMANN, S. A.; TECCHIO, A. Desenvolvimento territorial e pobreza rural no Território da Cidadania Serra Geral (MG). In: LEITE, S. P. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**: Estudos de caso. Brasília: IICA, v. 20, 2013, p. 171-205.

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

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.).**Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. 494 p.

COHN, A. **Cartas ao Presidente Lula**: Bolsa Família e Direitos Sociais. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. 189 p.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

DELGADO, N. G; GRISA, C. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 1, p. 132-163, abr. 2014.

DELGADO, N. G; GRISA, C. Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisitando um percurso metodológico seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, DF, v. 1, n. 1,p. 48-66, dez. 2015.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores.**DADOS: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.P. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 239-259.

ELISSALDE, B. Une géographiedesterritoires.**L'informationgéographique**, v. 66, n. 3, p. 193-205, 2002.

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

HASSENTEUFEL, P. Think social, act local: laterritorialisationcommeréponse à la "crise de l'état-providence"? **Politiqueset management public**, v. 16, n. 3, p. 1-11, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE.
Sistema IBGE de Recuperação Automática. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JAILLET, M. Contre le territoire, la bonne distance. In: **Territoires, territorialité, territorialisation: controverseset perspectives**. VANIER, M. (Dir.) Rennes: PressesUniversitaires de Rennes, 2009. p.115-121.

LE BERRE, M. Territoires. In: BAILLY, A.; FERRAS, R.; PUMAIN, D. (Dir.). **Encyclopédie de Géographie**. Paris: Economica, 1992. p. 601-622.

OLIVEIRA, L. Z. **Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat): O Caso do Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2014.213 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MAILLARD, J.; ROCHÉ, S. La sécurité entre secteurs et territoires. In: FAURE, A.; DOUILLET, A. C. (Dir.) **L'actionpubliqueet la question territoriale**. Grenoble: Pug, 2005, p. 33-51.

MASCARENHAS, G. A. **Consórcio público e arranjos institucionais de desenvolvimento territorial no Meio Oeste Contestado: cooperação ou competição?** 2015. 150 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Planejamento e gestão do PRONAFInfraestrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de SantaCatarina. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M.(Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2 ed.Porto Alegre: Editora da UFRDS, 2009, p. 175-199.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. 241 p.

SÉCHET, R. **Espaces etpauvretés: lagéographieinterrogée**. Paris: L'Harmattan, 1996. 213 p.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado** (versão preliminar). Xanxerê, 2006.

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