

ANÁLISE SOBRE A

POLÍTICA TERRITORIAL NO BAIXO PARNAÍBA-MA

James Ribeiro de Azevedo
Jussara Silva Dantas
Maryzélia Furtado de Farias
(Orgs.)

**James Ribeiro de Azevedo
Jussara Silva Dantas
Maryzélia Furtado de Farias**
Organizadores

**ANÁLISE SOBRE A POLÍTICA
TERRITORIAL NO BAIXO PARNAÍBA-MA**

São Luís



EDUFMA

2016

Copyright © 2016 by EDUFMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

Profa. Dra. Nair Portela Silva Coutinho
Reitora

Prof. Dr. Fernando Carvalho Silva
Vice-Reitor

DIRETOR DA EDUFMA

Prof. Dr. Sanatiel de Jesus Pereira

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Jardel Oliveira Santos
Profa. Dra. Michele Goulart Massuchin
Prof. Dr. Jadir Machado Lessa
Profa. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima
Bibliotecária Tatiana Cotrim Serra Freire
Profa. Dra. Maria Mary Ferreira
Profa. Dra. Raquel Gomes Noronha

Revisão: Helayne Xavier Bras

Projeto Gráfico e Capa: Daniel Xavier Bras

Financiamento

Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento
Científico e Tecnológico do Maranhão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Maranhão

Análise sobre a política territorial no Baixo Parnaíba-MA / James Ribeiro de Azevedo, Jussara Silva Dantas, Maryzélia Furtado de Farias (Organizadores). — São Luís: EDUFMA, 2016.

60 p.; il.

ISBN: 978-85- 7862-515-3

1. Política territorial – Baixo Parnaíba – MA. 2. Pronaf Infraestrutura. 3. Território – Gestão social. 4. Famílias rurais – Qualidade de vida. I. Azevedo, James Ribeiro. II. Dantas, Jussara Silva. III. Farias, Maryzélia Furtado de.

CDD 320.128 121

CDU 321.01(812.1)



Esta obra está licenciada com uma licença

Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional

Todos os direitos reservados. Nem uma parte deste livro pode ser reproduzida, armazenada em um sistema de recuperação ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, fotocópia, micro_imagem, gravação ou outro, sem permissão do autor.

APRESENTAÇÃO

Este livro é resultado das ações de pesquisa e extensão do projeto Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba, que foi aprovado pelo CNPq/MDA através do edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº 05/2009. O projeto foi executado no período de 2010 a 2013 nos 16 municípios que compõem o território Baixo Parnaíba-MA.

O foco do livro é uma análise sobre alguns aspectos da política territorial no Baixo Parnaíba-MA. Esta política do governo federal foi iniciada no ano de 2003 e atualmente está implantada em todo território nacional. É coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O livro está dividido em três capítulos. O capítulo I trata-se da análise do Pronaf Infraestrutura. No capítulo II analisa-se a gestão social do território e no capítulo III é realizada uma análise sobre a qualidade de vida das famílias rurais.

Espera-se que este livro possa contribuir com o aperfeiçoamento dessa tão importante política pública que é a política territorial e desta forma, contribuir com o desenvolvimento rural sustentável do Baixo Parnaíba-MA.

James Ribeiro de Azevedo
Jussara Silva Dantas
Maryzélia Furtado de Farias

SOBRE OS AUTORES

James Ribeiro de Azevedo - organizador e autor – Doutor em Agronomia pela Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da Universidade Estadual Paulista (FCAV/UNESP/Jaboticabal). Mestre em Agriculturas Amazônicas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e professor das disciplinas Políticas Agrárias e Movimentos Sociais no Campo no curso de Agronomia e Extensão Rural nos cursos de Agronomia e Zootecnia, campus de Chapadinha, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Foi professor da disciplina Sociologia Rural nos cursos de Agronomia e Zootecnia, campus de Chapadinha, da UFMA. É autor do livro Sistema de manejo de açazais nativos praticados por ribeirinhos. Foi bolsista EXP III do CNPq no projeto Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba.

Jussara Silva Dantas - organizadora e autora - Doutora em Agronomia (Ciência do Solo) pela Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias da Universidade Estadual Paulista (FCAV/UNESP/Jaboticabal). Mestre em Manejo de Solo e Água (CCA/UFPB). Engenheira Agrônoma (CCA/UFPB). Foi professora do Curso de Agronomia do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais da Universidade Federal do Maranhão (CCAA/UFMA) onde ministrou as disciplinas: Pedologia, Física e Classificação do Solo, Geomorfologia e Física do Solo, Gênese e Classificação do Solo e Manejo e Conservação do Solo e Água. Foi bolsista EXP III do CNPq e Coordenadora do projeto Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba. É professora da Unidade Acadêmica de Ciências e Tecnologia Ambiental do Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar da Universidade Federal de Campina Grande (UACTA/CCTA/UFCG) onde ministra as disciplinas: Geologia Geral, Gênese do Solo e Conservação de Solo e Água.

Maryzélia Furtado de Farias - organizadora e autora - Doutora e Mestre em Agronomia pela Faculdade de Ciências Agrônomicas da Universidade Estadual Paulista (FCA/UNESP/ Botucatu). É professora Associada do Curso de Agronomia do Centro de Ciências Agrárias e Ambientais da Universidade Federal do Maranhão (CCAA/UFMA) onde ministra as disciplinas Hidráulica Agrícola, Irrigação e Drenagem, e Manejo de Bacias Hidrográficas. Foi bolsista EXP III do CNPq no projeto Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba.

Liliane Carvalho Teixeira – autora - Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Foi bolsista Proex/UFMA do projeto Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba.

Kamila Cunha de Meneses – autora - Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Foi bolsista Proex/UFMA do projeto Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba. Trabalha em áreas de assentamentos e comunidades quilombolas, desenvolvendo atividades de pesquisa e extensão.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico do Maranhão (FAPEMA) pelo apoio para publicação deste livro.

À Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo apoio financeiro para realização do projeto Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba, o qual propiciou a realização de pesquisas que resultaram na publicação deste livro.

Ao Núcleo Diretivo e a todos os membros do Colegiado Territorial do Baixo Parnaíba-MA pelo apoio para realização das entrevistas.

À Delegacia do MDA no Maranhão pelo fornecimento dos documentos com fontes oficiais sobre a política territorial no Baixo Parnaíba-MA.

Aos discentes do Curso de Agronomia, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), campus de Chapadinha, e aos técnicos do projeto que contribuíram na realização das entrevistas.

E, em especial, a todas as pessoas que nos concederam as entrevistas.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL:

O caso do Pronaf Infraestrutura no território

Baixo Parnaíba-MA.....9

1 INTRODUÇÃO.....10

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....12

2.1 O território.....12

2.2 O Colegiado Territorial.....13

2.3 Avaliação dos projetos do Pronaf Infraestrutura.....13

3 O PRONAF INFRAESTRUTURA

NO BAIXO PARNAÍBA.....15

3.1 Avaliação do Pronaf infraestrutura
pelos atores sociais.....21

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....24

REFERÊNCIAS.....25

CAPÍTULO II

GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO

DA CIDADANIA BAIXO PARNAÍBA-MA.....28

1 INTRODUÇÃO.....29

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....30

3 GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA

TERRITORIAL NO BAIXO PARNAÍBA-MA.....31

3.1 Índice de Gestão Social (IGS).....32

3.2 Participação e mobilização.....33

3.3 Estrutura de governança.....34

3.4 Impactos.....36

4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37	
CAPÍTULO III			
QUALIDADE DE VIDA DE FAMÍLIAS			
RURAIS DO TERRITÓRIO			
BAIXO PARNAÍBA-MA.....			41
1	INTRODUÇÃO.....	42	
2	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	44	
3	ICV DE FAMÍLIAS RURAIS		
	NO BAIXO PARNAÍBA-MA.....	50	
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55	
	REFERÊNCIAS.....	58	

CAPÍTULO I

POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL: o caso do Pronaf Infraestrutura no território Baixo Parnaíba-MA

James Ribeiro de Azevedo
Maryzélia Furtado de Farias
Jussara Silva Dantas
Liliane Carvalho Teixeira
Kamila Cunha de Meneses

1 INTRODUÇÃO

Dentre os acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro, no período recente, pode-se destacar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado, em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (SCHNEIDER et al., 2004).

O Pronaf, enquanto proposta de crédito agrícola, foi criado em 1995; porém, já no ano seguinte, foi expandido seu campo de ação e ele passou a ser identificado como uma política governamental voltada para a promoção da melhoria das condições de trabalho no meio rural (BROSE, 2004). Com a mudança, o programa passou a operar, principalmente, por meio de duas linhas de atuação: o Pronaf Custeio e Investimento e o Pronaf Infraestrutura e Serviços (FERREIRA, 2007).

Originalmente, a proposta do Pronaf Infraestrutura e Serviços era financiar e canalizar recursos públicos diretamente para alguns municípios, visando a melhorar a infraestrutura produtiva local e, conseqüentemente, potencializar as possibilidades de geração de renda dos agricultores. Tais municípios “[...] foram selecionados com base num conjunto de critérios objetivos que visaram à atingir os mais pobres, os mais agrícolas e os de menor população” (ABRAMOVAY, 2001). A ideia era a de que esses recursos viessem a complementar a política de crédito delineada pelo Pronaf Custeio e Investimento, por meio da ampliação das oportunidades econômicas no campo.

Para garantir a execução dessa proposta, foi regulamentada, em 1997, a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que deveriam ser os órgãos gestores de tais recursos. Formados por representantes do poder público e da sociedade civil, os conselhos tinham, entre outras atribuições, a tarefa de elaborar um plano de trabalho quadrienal, onde de-

veria estar prevista a destinação das verbas públicas (FERREIRA, 2007).

Entretanto, como os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços eram encaminhados diretamente aos municípios, passou a ser comum os representantes das prefeituras municipais articularem-se dentro dos CMDRs, com o intuito de influenciar o direcionamento dos mesmos. Assim, originalmente, foi muito comum os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços serem destinados mais para suprir as carências das prefeituras (principalmente por meio da compra de patrulhas mecanizadas) do que para se investir em propostas inovadoras de desenvolvimento e valorização da agricultura familiar. Em muitos casos, podia-se, inclusive, encontrar máquinas e equipamentos adquiridos com o recurso do Pronaf sendo utilizados em obras urbanas, ou seja, não atendendo ao seu público específico (FERREIRA, 2007).

A ação orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços (Proinf) vem sendo executada desde 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com os colegiados territoriais, que são os responsáveis por definir os eixos estratégicos para o desenvolvimento rural sustentável dos territórios, além de priorizar os projetos que atendam as demandas de investimento e custeio que possam contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar nos territórios (BRASIL, 2011a).

O Proinf é uma ação orçamentária que compõe o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), cuja finalidade é financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Essas demandas são traduzidas em propostas técnicas que podem ser apoiadas com recursos de investimento em obras, máquinas, equipamentos e outros bens necessários para o fortalecimento da agricultura familiar, bem como, recursos de custeio que permitem fortalecer os processos de organização e de capacitação dos grupos de beneficiários, organizações e demais agentes de desenvolvimento territorial. Tendo como foco ações voltadas para a dinamização econômica dos territórios, o fortalecimento da gestão social e

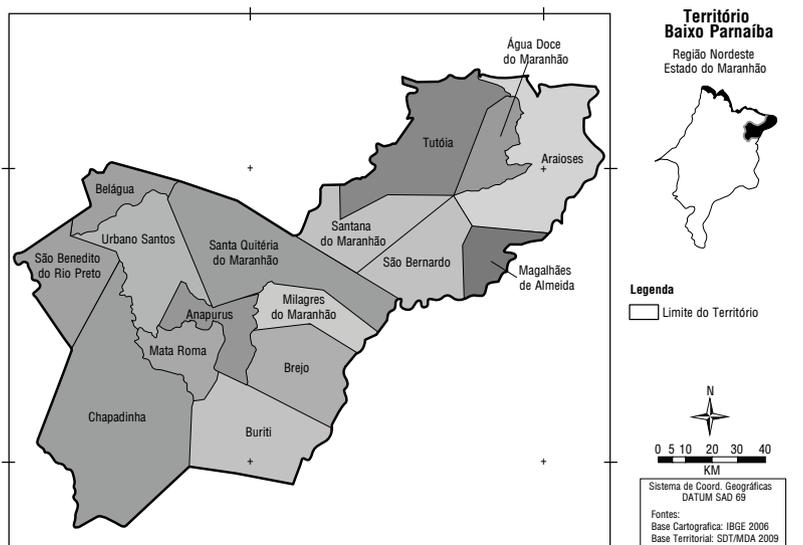
das redes sociais de cooperação, de formação de agentes de desenvolvimento e estimular uma maior articulação das políticas públicas nos territórios (BRASIL, 2011a).

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1 O território

O território Baixo Parnaíba se encontra na Mesorregião Leste do estado do Maranhão. Apenas o município de Tutóia faz parte da Mesorregião Norte.

O Baixo Parnaíba limita-se ao norte com o oceano Atlântico e a Mesorregião Norte, ao sul com a Mesorregião Leste, a oeste com a Mesorregião Norte e a Leste com o estado do Piauí. Compreendem os municípios de São Benedito do Rio Preto, Urbano Santos, Belágua, Chapadinha, Mata Roma, Anapurus, Brejo, Buriti, Santa Quitéria do Maranhão, São Bernardo, Milagres do Maranhão, Magalhães de Almeida, Santana do Maranhão, Água Doce do Maranhão, Tutóia e Araióses. São 16 municípios que abrangem uma área de 19.178,80 Km² (Figura 1).



Fonte: IBGE (2006); Brasil (2009) apud Brasil (2012a).

Figura 1 - Mapa do território Baixo Parnaíba-MA

2.2 O Colegiado Territorial

O Colegiado Territorial (Codeter) é o órgão que coordena a política no território. É composto por representantes da sociedade civil e poder público, mas a presença nas plenárias era sempre maior da sociedade civil, representada principalmente por dirigentes de entidades que atuam na zona rural tais como: Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, Sindicatos de Agricultores Familiares, Sindicatos de Pescadores Artesanais, Colônias de Pescadores, Associações de agricultores familiares etc. Os representantes do poder público municipal eram principalmente secretários de Agricultura, de Educação e de Saúde. Os representantes do poder público em todas as esferas, federal, estadual e municipal, em sua maioria, participavam pouco. Muitas vagas de representantes do poder público federal e estadual nunca foram ocupadas.

Havia uma grande rotatividade entre os membros do Colegiado. Do lado da sociedade civil, isto poderia ser um reflexo das expectativas não atendidas; do lado das prefeituras poderia ser devido à alternância de poder devido às eleições municipais ou pela troca de secretários. Concordando com Sayago (2007) a “troca de cadeiras” é um empecilho à política territorial.

O Codeter do Baixo Parnaíba não tinha constituído ainda o Núcleo Técnico, presente em outros territórios como é o caso do Território Região Central/RS (CARVALHO; DAVID, 2011) e do Território Rural Serra Mar/SC (RONÇANI; ESTEVAM; SALVARO, 2014). Esse núcleo é uma instância de apoio técnico ao colegiado territorial (BRASIL, 2011b).

2.3 Avaliação dos projetos do Pronaf Infraestrutura

A avaliação dos projetos do Pronaf Infraestrutura foi realizada de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2011c). Foram realizadas entrevistas com três pessoas em cada município (um representante da prefeitura, um do Colegiado e um dos beneficiários) no período de dezembro de 2010 a julho de 2011. As entrevistas

foram realizadas com questionário sobre os projetos de investimentos contendo as fases de planejamento, execução, incluindo a implementação e o gerenciamento das atividades dos empreendimentos em funcionamento e os indícios de impacto econômicos e socioculturais. Foram aplicados 49 questionários referentes a 18 projetos.

Os projetos de investimento foram avaliados tomando com base quatro indicadores contendo alguns subitens:

1 - Avaliação da Fase de Planejamento do Projeto: participação dos beneficiários na fase de planejamento do projeto, capacidade de planejamento do projeto, atividades socioeconômicas atendidas pelo projeto, papel das organizações locais no planejamento do projeto e organizações locais apoiadas pelo projeto.

2 - Avaliação da Fase de Execução do Projeto: participação dos beneficiários na fase de execução do projeto, capacidade de execução do projeto e nível de funcionamento do projeto.

3 - Indícios de Impacto do Projeto: públicos atendidos pelos projetos, impactos positivos na qualidade de vida dos beneficiários, tamanho do mercado coberto pelo projeto e impactos positivos nas condições sociopolítico-econômicas.

4 - Indicadores Gerais de Gestão do Projeto: índice de participação dos beneficiários na gestão do projeto, índice de capacidade de gestão do projeto, índice de variação do perfil do público apoiados pelo projeto e impactos positivos para o desenvolvimento territorial.

Cada indicador de avaliação dos projetos de investimento varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que, o valor 1(um) indica melhor resultado, e, 0 (zero), pior resultado avaliado.

Após o preenchimento dos questionários, os dados foram digitados no sítio eletrônico (<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>) do Sistema de Gestão Estratégia (SGE) do MDA/SDT, onde foram gerados os valores de cada indicador.

Foram também realizadas observações durante as plenárias do Colegiado Territorial, visitas aos projetos de investimento e consulta ao documento com informações dos projetos financiados com recursos do MDA/SDT dos anos de 2003 a 2012.

3 O PRONAF INFRAESTRUTURA NO BAIXO PARNAÍBA

Na definição dos projetos de infraestrutura no Baixo Parnaíba, o Colegiado territorial apresentava um grande poder. Os projetos definidos anualmente eram selecionados em plenária territorial, obedecendo à listagem contida no PTDRS, elaborado com a participação efetiva do Codeter. Eram projetos de agroindústria, estrutura de apoio à comercialização, educação (casas familiares rurais) e de transporte.

Após a realização do convênio entre a Caixa Econômica Federal e as prefeituras, o colegiado perdia sua força. As prefeituras decidiam quase tudo, ou melhor, os prefeitos, pois em certos casos, nem o secretário de agricultura tinha influência sobre o funcionamento dos projetos. O colegiado não tinha poder no funcionamento dos projetos, principalmente sobre as motocicletas e caminhões. O pouco controle social¹ nos projetos do Proinf é um grave problema a ser resolvido e o empoderamento do Colegiado é imprescindível para tal missão.

O descaso dos prefeitos, em sua grande maioria, com os recursos públicos, é bastante revelador. Dos 22 projetos financiados pela SDT desde 2003, 11 eram de edificações, apenas um estava funcionando e cinco (23 %) estavam em situação de Tomadas de Contas Especiais² (Quadro 1). Somados, os investimentos com esses projetos totalizavam R\$ 2.619.666,67.

A fiscalização do uso do dinheiro público precisa ser aprimorada para evitar os desvios. Ela deveria ser realizada pelo Codeter, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, pelo MDA/SDT e pela Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2011b). Pelo número de projetos em contas especiais, a fiscalização não estava sendo realizada adequadamente. Concordando com Sabourin (2012) no caso dos representantes da agricultura

¹ Controle da sociedade sobre o Estado (BRAVO; CORREIA, 2011).

² A Tomada de Contas Especial é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

familiar no Codeter, falta legitimidade e recursos para realizar tal tarefa.

A concentração do poder nas prefeituras contradiz um dos efeitos da política territorial que era diminuir o efeito da “prefeiturização” (GRISA; SCHNEIDER, 2013) romper a escala municipal e adotar o recorte territorial (SABOURIN, 2014). Nesse sentido, Sousa (2014) nos chama a atenção para que a territorialização das políticas de desenvolvimento rural não se torne a municipalização da escala nacional em local e isso pode ser observado no Baixo Parnaíba-MA.

O desafio para o Codeter é romper com práticas autoritárias e centralizadoras de políticas públicas, uma herança do período da ditadura militar que, após o processo de redemocratização do país com a promulgação da constituição de 1988, ainda persiste nesse território.

Continua

ANO	PROPONENTE	OBJETO	SITUAÇÃO DO CONTRATO	SITUAÇÃO DA OBRA
2003	PM Araiões	Casa Familiar Rural	Normal	Concluída ¹
2003	PM Tutóia	Centro de Profissionalização Rural no Povoado Barro Duro	Tomada de Contas Especiais	Paralisada
2004	PM Santana do Maranhão	Agroindústria de Beneficiamento de Mandioca e seus Sub-Produtos, com capacidade de 1200 kg/dia	Normal	Concluída ²
2004	PM São Bernardo	Uma Casa Familiar Rural Mobiliada	Normal	Normal
2004	PM Urbano Santos	Construção de Capacitação e Agroindústria de Beneficiamento de Polpa de Frutas com Móveis e Equipamentos	Tomada de Contas Especiais	Paralisada
2005	PM Anapurus	Escoamento de Produção e Comercialização	Normal	Concluída ³
2005	PM Santana do Maranhão	Aquisição de Equipamentos	Normal	Concluída ⁴
2005	PM São Benedito do Rio Preto	Aquisição de Apetrechos e Ferramentas Agrícolas para a Casa Familiar Rural	Normal	Concluída ³

Quadro 1 - Projetos financiados pela SDT

	PROPONENTE	OBJETO	SITUAÇÃO DO CONTRATO	SITUAÇÃO DA OBRA
2006	PM Água Doce do Maranhão	Obra de Comercialização e Distribuição da Produção do Pescado, e Aquisição de Motocicleta	Tomada de Contas Especiais	Concluída ¹
2006	PM Anapurus	Construção de Galpão Armazém com Escritório 102 m ² e Equipamentos, e Aquisição de Motocicleta	Tomada de Contas Especiais	Concluída ³
2006	PM Belágua	Construção do Mercado e Aquisição de Motocicleta	Normal	Concluída ³
2006	PM Chapadinha	Aquisição de Motocicleta	Normal	Concluída
2006	PM Chapadinha	Aquisição de Motocicleta	Normal	Concluída
2006	PM Magalhães de Almeida	Aquisição de Motocicleta	Normal	Concluída
2006	PM Mata Roma	Aquisição de Motocicleta	Normal	Concluída
2006	PM Santana do Maranhão	Apoio à Agroindústria e Comercialização	Normal	Concluída
2006	PM Santa Quitéria	Aquisição de Motocicleta	Liminar Judicial Restrição Cadastral	Não Iniciada
2006	PM São Benedito do Rio Preto	Aquisição de Móveis e Equipamentos, Construção de Unidade Pedagógica de Caprinocultura e Poço Artesiano	Liminar Judicial Restrição Cadastral	Paralisada
2006	PM São Bernardo	Promover Integração de Políticas Públicas com a SEAGRO, apoiar o Pequeno e o Médio Produtor e apoiar Casa Familiar	Tomada de Contas Especiais	Concluída
2007	PM Chapadinha	Entrepósito de Comercialização e Aquisição de Móveis e Equipamentos	Normal	Normal
2007	PM Mata Roma	Aquisição de Caminhão	Normal	Concluída ³
2009	PM Brejo	Centro de Convenções e Equipamentos	Normal	Normal

Legenda: PM = Prefeitura Municipal; ¹ concluída mas não estava funcionando; ² concluída e deixou de funcionar; ³ desvio de funcionalidade; ⁴ sumiram.

Fonte: Brasil (2012b).

Quadro 1 - Projetos financiados pela SDT



Figura 2 - Centro de Profissionalização Rural no povoado de Barro Duro, município de Tutóia (tomada de contas especiais)



Figura 3 - Agroindústria de beneficiamento de polpa de frutas no município de Urbano Santos (tomadas de contas especiais)



Figura 4 - Armazém no município de Anapurus (desvio de finalidade - Armazém de produção agrícola servindo como almoxarifado)



Figura 5 - Caminhão no município de Mata Roma (desvio de funcionalidade - era para servir para transporte da produção agropecuária e estava sendo utilizado para a alimentação escolar)



Figura 6 - Casa Familiar Rural no município de São Bernardo (em funcionamento)



Figura 7 - Agroindústria de beneficiamento de mandioca no município de Santana do Maranhão (funcionou por um período, mas foi desativada e os equipamentos sumiram)

3.1 Avaliação do Pronaf infraestrutura pelos atores sociais

Os projetos de investimentos do Proinf foram considerados ruim em três indicadores (Avaliação da fase de execução do projeto, Índícios de impacto e Indicadores gerais de gestão do projeto) e crítico no indicador Avaliação da fase de planejamento do projeto (Quadro 2), portanto, nenhum indicador teve resultado regular a ótimo. Esse resultado revela a gravidade da situação do Proinf nesse território.

Indicadores	Valor
1. Avaliação da fase de planejamento do projeto	0,194
2. Avaliação da fase de execução do projeto	0,328
3. Índícios de impacto	0,248
4. Indicadores gerais de gestão do projeto	0,230

Legenda: 0,8 – 1,0 ótimo; 0,6 - 0,8 bom; 0,4 – 0,6 regular; 0,2 – 0,4 ruim e 0,0 – 0,2 crítico.
Fonte: Brasil (2012c), modificado pelo autor.

Quadro 2 - Indicadores de avaliação de projetos de investimento do território Baixo Parnaíba-MA

Na fase de planejamento do projeto, o melhor resultado foi o papel das organizações locais no seu planejamento e o pior resultado foi a participação dos beneficiários em sua fase de planejamento (Quadro 3), isso significa que, apesar do reconhecimento da importância da participação das organizações locais, havia pouca participação dos beneficiários no planejamento dos projetos.

Indicador e subitens	Valor
Avaliação da fase de planejamento do projeto	0,194
Participação dos beneficiários na fase de planejamento do projeto	0,138
Capacidade de planejamento do projeto	0,224
Atividades socioeconômicas atendidas pelo projeto	0,184
Papel das organizações locais no planejamento do projeto	0,283
Organizações locais apoiadas pelo projeto	0,143

Legenda: 0,8 - 1,0 ótimo; 0,6 - 0,8 bom; 0,4 - 0,6 regular; 0,2 - 0,4 ruim e 0,0 - 0,2 crítico.
 Fonte: Brasil (2012c), modificado pelo autor.

Quadro 3 - Avaliação da fase de planejamento dos projetos do território Baixo Parnaíba-MA

O processo de avaliação dos projetos teve como pior subitem a participação dos beneficiários na fase de execução (Quadro 4), igualmente como no indicador anterior, ficando claro a centralização do poder pelas prefeituras na execução dos projetos.

Indicador e subitens	Valor
Avaliação da fase de execução do projeto	0,328
Participação dos beneficiários na fase de execução do projeto	0,299
Capacidade de execução do projeto	0,302
Nível de execução do projeto	0,383

Legenda: 0,8 - 1,0 ótimo; 0,6 - 0,8 bom; 0,4 - 0,6 regular; 0,2 - 0,4 ruim e 0,0 - 0,2 crítico.
 Fonte: Brasil (2012c), modificado pelo autor.

Quadro 4 - Avaliação da fase de execução dos projetos do território Baixo Parnaíba-MA

Em relação ao indicador: indícios de impactos do projeto, os piores subitens foram tamanho do mercado coberto pelo projeto e impactos positivos nas condições sociopolítico-econômicas. Esse resultado pode ser atribuído ao fato de que nenhum projeto econômico (beneficiamento ou comercialização) estava funcionando (Quadro 5).

Indicador e subitens	Valor
Indícios de Impacto do Projeto	0,248
Públicos atendidos pelos projetos	0,313
Impactos positivos na qualidade de vida dos beneficiários	0,317
Tamanho do mercado coberto pelo projeto	0,181
Impactos positivos nas condições sociopolítico-econômicas	0,182

Legenda: 0,8 – 1,0 ótimo; 0,6 - 0,8 bom; 0,4 – 0,6 regular; 0,2 – 0,4 ruim e 0,0 – 0,2 crítico.
 Fonte: SGE (2012b), modificado pelo autor.

Quadro 5 - Indícios de impacto dos projetos no território do Baixo Parnaíba

O último indicador: gestão dos projetos teve como pior subitem o índice de variação do perfil do público apoiado e atendido pelo projeto (Quadro 6), o que pode ter ocorrido em função da alteração de beneficiários de projetos, principalmente no uso dos caminhões. Segundo os entrevistados, os caminhões estavam sendo utilizados para atender outras pessoas que não eram beneficiários do projeto. Este problema também foi identificado por Ferreira (2007).

Indicador e subitens	Valor
Indicadores gerais de gestão do projeto	0,230
Índice de participação dos beneficiários na gestão do projeto	0,218
Índice de capacidade de gestão do projeto	0,263
Índice de variação do perfil do público apoiado e atendido pelo projeto	0,212
Impactos positivos para o desenvolvimento territorial	0,228

Legenda: 0,8 – 1,0 ótimo; 0,6 - 0,8 bom; 0,4 – 0,6 regular; 0,2 – 0,4 ruim e 0,0 – 0,2 crítico.
 Fonte: SGE (2012b), modificado pelo autor.

Quadro 6 - Indicadores gerais de gestão dos projetos no território do Baixo Parnaíba

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços percebidos na criação e no funcionamento do Codeter, referente a espaços de participação dos representantes dos agricultores familiares e pescadores artesanais na definição de políticas públicas, em especial o Pronaf Infraestrutura, é necessário criar mecanismos de empoderamento do Colegiado Territorial para que os projetos financiados pela SDT possam alcançar seus objetivos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br/abramovay>. Acesso em: 11 jan. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Apoio a projetos de infra-estrutura e serviços dos territórios**. 2011a. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/proinf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Manual de operacionalização do Proinf 2011**. 2011b. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Avaliação de Projetos de Investimento**. 2011c. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Gestão Estratégica. Sistema de Informações Territoriais. **Território da cidadania Baixo Parnaíba**. 2012a. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sitj/mapa.php?opcaomapa=TC&modo=0>>. Acesso em: 24 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Gestão Estratégica. **Relatório de Avaliação de Projetos de Investimento Território: Baixo Parnaíba – MA**. 2012b. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/index.php>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Sistema de Gestão Estratégica. **Gestão de projetos**. 2012c. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/projeto/projeto_re/index.php>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BROSE, M. Formação de uma rede de agentes de desenvolvimento local: desenvolvimento local e enfoque participativo. In: PROJETO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL DO ESPÍRITO SANTO (DLS-ES). **Curso de agentes em desenvolvimento local sustentável** [s.1: s.n], 2004. 1 CD-ROM.

CARVALHO, A. de; DAVID, C. de. Possibilidade e limites do programa territórios da cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria/ RS. **AGRÁRIA**, São Paulo, n. 14, p. 55-77, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Auditoria e Fiscalização: auditoria das tomadas de contas especiais**. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/TomadasContasEspecial/>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

FERREIRA, R. S. Interfaces possíveis entre política territorial e extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 24, n. 1/3, p. 115-130, 2007.

GRISA C.; SCHNEIDER S. **Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil**: trayectoria, análisis y desafíos. Reporte para Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL), Porto Alegre: 2013, 35 p.

RONÇANI, L. D. ESTEVAM, D. de O. SALVARO, G. I. J. **Política nacional de desenvolvimento territorial**: a trajetória do Território Rural Serra Mar. SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. II, 2014. Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Florianópolis. Disponível em: <<http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2014/878.pdf>>. Acesso: em 27 jul. 2015.

SABOURIN, E. Evolução da política de desenvolvimento territorial do MDA no Brasil. In: ENCONTRO DE REDES RURAIS. VI, 2014, Campinas. **Anais...** Disponível em: <http://www.redesrurais.org.br/6encontro/trabalhos/Trabalho_52.pdf. 2014>. Acesso em: 27 jul. 2015.

SABOURIN, E. Teoria da reciprocidade e análise de políticas públicas rurais. **Ruris**, v. 6, n. 2, p. 53-90, 2012.

SAYAGO, D. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **G&DR**, Taubaté, SP, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: 2004, p. 21 - 50.

SOUSA, J. G. de. **Política de desenvolvimento territorial rural: o caso do território da Zona da Mata Norte-PB**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba. 2014. Programa de Pós-graduação em Geografia.

CAPÍTULO II

GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA BAIXO PARNAÍBA-MA

James Ribeiro de Azevedo
Maryzélia Furtado de Farias
Jussara Silva Dantas

1 INTRODUÇÃO

Com o fim do regime militar e o início da redemocratização do Estado Brasileiro, a partir da década de 1980, ocorreram mudanças profundas com a promulgação da Constituição de 1988. Entre estas mudanças, estão a democratização do Estado, que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da Administração Pública e a descentralização, que abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais (ABRÚCIO, 2007). Esse processo permitiu o surgimento de espaços de negociação e cogestão das políticas públicas (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006) com a criação de órgãos de gestão colegiados e paritários (SANTOS, 2002).

Nesse novo ambiente, a gestão social das políticas públicas é realizada em parceria entre Estado e sociedade, porque a gestão social tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo a bens, serviços e riquezas da sociedade (CARVALHO, 1999).

Dentre as várias políticas públicas criadas com a concepção dessa articulação, Estado e sociedade, observa-se a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial, iniciada pelo governo federal do Brasil, em 2003, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (Pronat). Este programa propiciou a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008, que tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável para superar a pobreza e as desigualdades sociais no meio rural (BRASIL, 2008).

A política territorial assumiu importância no planejamento de implantação de políticas públicas. Nesse sentido, o território é utilizado como uma visão integradora de políticas públicas com processos descentralizados e ampla participação da sociedade civil, envolvendo principalmente agricultores familiares, assentados

de reforma agrária, quilombolas, indígenas, pescadores e piscicultores familiares.

O PTC é realizado por uma articulação entre o governo federal, estados e municípios com a participação da sociedade civil organizada em comitês nacionais, estaduais e os Colegiados Territoriais. Diversos ministérios do governo federal (tais como o Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Cultura, Ministério da Educação e o Ministério da Saúde) e governos estaduais utilizam esse recorte territorial como unidades de planejamentos de suas políticas.

Um dos grandes desafios do PTC é conseguir uma harmoniosa convivência e interação das distintas esferas de governança, públicas e privadas, que, em muitos territórios, dão lugar a diferentes modelos de gestão compartilhada, nos quais se redefinem papéis do Estado e das organizações da sociedade e se constroem novas formas institucionais para a gestão social (BACELAR, 2009).

A finalidade do PTC foi fortalecer a gestão social, mediante o compartilhamento desse poder entre organizações públicas e sociedade, com vistas à construção de um processo de desenvolvimento que tivesse como princípios a participação social voltada para o planejamento de ações territoriais, a descentralização na coordenação desse processo e a transparência das políticas públicas, o que permitiria fortalecer o seu controle social no nível dos territórios (BRASIL, 2005).

O tema do desenvolvimento territorial no Brasil, em especial nos espaços rurais, tem sido objeto de um número crescente de estudos (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007) principalmente a gestão social.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A coleta de dados foi realizada a partir de entrevistas (utilizando-se questionários), realizadas no mês de novembro de 2011, com os membros (sociedade civil e poder público), que tinham participação ativa nas plenárias do Colegiado Territorial (Codeter), indicadas pelo Núcleo Diretivo do Codeter. De acordo

com essa determinação, ficaram os municípios de Urbano Santos e Araiões sem pessoas para responderem o questionário, por não possuírem representantes ativos no Codeter. Foram entrevistadas 16 pessoas, das quais a maioria (81%) era da sociedade civil.

O Índice de Gestão Social (IGS) foi construído a partir do cálculo de nove indicadores, agrupado em três dimensões: 1. Participação e mobilização (capacidade de mobilização e capacidade de decisão dos diferentes segmentos), 2. Estrutura de governança (capacidade de gestão do colegiado e desempenho do funcionamento) e 3. Impactos do funcionamento (legitimidade, exercício do poder, aprendizagem, territorialização das políticas públicas e melhoramento dos laços sociais). A média de cada dimensão é resultante das médias de seus indicadores e, por fim, o índice que resulta das médias entre as três dimensões. Esses indicadores foram avaliações registradas em escalas de cinco pontos, que variaram de 1 = péssimo até 5 = ótimo.

Após o preenchimento dos questionários, os dados foram digitados no sítio eletrônico (<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>) do Sistema de Gestão Estratégia (SGE) do MDA/SDT, onde foram gerados o Quadro 1 e a Figura 1.

Utilizou-se, ainda, de observações nas plenárias realizadas pelo Codeter durante os anos de 2010 a 2012.

3 GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA TERRITORIAL NO BAIXO PARAÍBA-MA

A SDT/MDA entende por gestão social certa maneira de gerir assuntos públicos. Nesse caso em particular, as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Ela deve ser descentralizada, com forte participação, com fluidez e densidade de informação e com parcerias e articulações em rede (BRASIL, 2005).

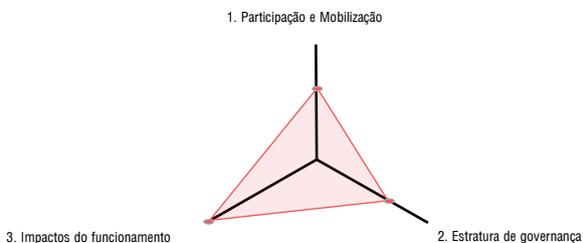
Esse entendimento de gestão social da SDT/MDA se reflete no conceito de colegiados territoriais, que são espaços públicos de caráter territorial e participativo que se consolidam no âmbito da gestão social dos territórios rurais. Estes espaços “oportuni-

zam o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos, ações e compromissos coletivos fundamentais ao processo de desenvolvimento” (BRASIL, 2009).

3.1 Índice de Gestão Social (IGS)

O Índice de Gestão Social do Baixo Parnaíba teve como resultado a classificação Médio. A dimensão participação e mobilização obteve a menor classificação e a dimensão impactos do funcionamento foi a que teve melhor resultado (Figura 1 e Quadro 1).

IGS 0.436



Fonte: Brasil (2012).

Figura 1 - Indicadores de Gestão Social do Baixo Parnaíba-MA

DIMENSÃO		Indicadores de Gestão Social			
1. Participação e Mobilização	0.352	Médio Baixo	1.1 Capacidade de Mobilização	0.307	Médio Baixo
			1.2 Capacidade de Decisão dos diferentes Segmentos	0.396	Médio Baixo
Estrutura de Governança	0.412	Médio	2.1. Capacidade de Gestão do Colegiado	0.457	Médio
			2.2. Desempenho do Funcionamento	0.368	Médio Baixo
Impactos do Funcionamento	0.620	Médio Alto	3.1 Legitimidade	0.402	Médio
			3.2 Exercício do Poder	0.590	Médio
			3.3 Aprendizagem	0.732	Médio Alto
			3.4 Territorialização das Políticas Públicas	0.565	Médio
			3.5 Melhoramento dos Laços Sociais	0.812	Alto

Legenda: 0,00 - 0,20: Baixo; 0,00 - 0,20: Baixo; 0,00 - 0,20: Baixo; 0,40 - 0,60: Médio; 0,60 - 0,80: Médio Alto; 0,80 - 1,00: Alto.

Fonte: Brasil (2012).

Quadro 1 - Indicadores de Gestão Social do Baixo Parnaíba-MA

3.2 Participação e mobilização

A dimensão participação e mobilização foi avaliada pelos entrevistados tendo como resultado a classificação em Médio Baixo.

O Colegiado Territorial do Baixo Parnaíba-MA tinha 142 vagas, mas somente 119 estavam ocupadas. Esse grande número de representantes dificultava sua mobilização. Outro problema identificado é que alguns representantes deixaram de participar das atividades do Colegiado por não terem sido contatados devido a mudanças de seus números de celulares que não eram atualizados. Convites eram realizados também por email, mas muitos não tinham acesso à internet. As plenárias eram realizadas em intervalos de quatro a seis meses, esse grande intervalo causava desmotivação, segundo alguns membros do Codeter. No início da pesquisa, em dois municípios: Buriti e Santa Quitéria do Maranhão não tinham mais nem um representante participando do colegiado. Diante deste contexto, a capacidade de mobilização foi avaliada como Médio Baixo.

A capacidade de decisão foi, também, Médio Baixo. Esse resultado reflete segundo as respostas dos entrevistados o baixo poder de decisão dos representantes do poder público, em especial a maioria de representantes do governo federal, estadual e municipal que não participavam do Codeter. Nas plenárias havia sempre a maioria de representantes da sociedade civil. Aliado a isso, os representantes da sociedade civil não participavam da execução dos projetos do Pronaf Infraestrutura (Proinf), apenas no planejamento, monitoramento e avaliação. Quem tinha o poder de decisão sobre a execução dos projetos eram os prefeitos.

Com a criação dos territórios da cidadania e a entrada no programa de outros ministérios (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social etc.), muitos componentes do Codeter esperavam que pudessem ter mais poder de decisão sobre a aplicação de recursos financeiros desses ministérios, o que não se concretizou. A ausência de poder do Colegiado, na execução dos projetos do Proinf e na definição de projetos dos outros ministérios, pode ser uma das causas da pouca vontade de participar (menos da meta-

de participavam) das atividades do Colegiado, estando de acordo com Toro e Werneck (1996), pois mobilizar significa convocar vontades para atuar na busca de um propósito, com interpretações e sentidos compartilhados.

Os representantes do Codeter criaram expectativas com a gestão social da política territorial, baseada na descentralização e participação. Como essa expectativa de mudança ainda não ocorreu na sua plenitude, isso poderia ter afetado a mobilização e a participação de seus membros, pois, segundo Rabelo (2002): “participar ou não de uma mobilização é uma escolha das pessoas se verem ou não responsáveis e capazes de produzir e construir mudanças” (RABELO, 2002).

O longo período de ausência de participação da sociedade civil, na definição das políticas públicas durante o período da ditadura militar, precisará também de um tempo para haver mudanças, que poderiam ser mais aceleradas se, além do governo federal, o governo estadual e os municipais também adotassem uma postura democrática. Enquanto isso não ocorrer, o Codeter vai precisar continuar cobrando mais participação. Concordando com Demo (1993), a maior participação da sociedade civil será um processo de conquista. Ela não deve ser vista como uma concessão do Estado (TENÓRIO, 2005).

3.3 Estrutura de governança

Essa dimensão teve, como resultado Médio, a mesma classificação do seu indicador capacidade de gestão, enquanto o outro indicador, desempenho do funcionamento, foi avaliado como Médio Baixo.

A maioria dos entrevistados informou que obtiveram entre médio e bom o nível de conhecimento sobre políticas territorial, realidade local, políticas públicas em geral, Proinf, PTC e o Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS). Esse resultado é importante, pois revela a formação do capital político de seus membros. O conselheiro deve deter conhecimento, necessários ao “jogo político”, para conduzi-lo e influenciá-lo quando necessário (FREITAS, 2010).

De acordo com os conselheiros, o resultado foi Médio em relação à ajuda do PTDRS na orientação das decisões e ações para o território. Isso implica que certas decisões e ações não foram orientadas pelo PTDRS, contrariando a orientação da política territorial.

Em relação aos temas discutidos nas atividades do Colegiado, os mais discutidos foram: político, infraestrutura e projetos, todos relacionados aos projetos do Proinf. Enquanto que os menos discutidos foram: gênero, raça e etnia; lazer, segurança, justiça e cultura. Resultado semelhante foi encontrado por Oliveira et al. (2014) no território Zona Sul do Rio Grande do Sul.

Esses temas provavelmente não são prioritários para as entidades que mais participam do Colegiado, em razão de não serem áreas de atuação da maioria das organizações que são relacionadas à produção rural (associações, sindicatos e secretarias de agricultura).

A pesquisa revelou que o Codeter não tem autonomia financeira para seu funcionamento. As atividades do Colegiado somente eram realizadas com apoio financeiro da SDT/MDA. Quando havia plenárias, as despesas do Poder Público (passagens e alimentação) eram pagas pelos seus pares, mas os representantes das entidades da sociedade civil eram altamente dependentes de recursos financeiros da SDT, apesar de algumas contarem com recursos financeiros, como é o caso dos sindicatos. Essa falta de autonomia financeira prejudicou muito o funcionamento do Codeter.

A relação do Colegiado com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ou de Agricultura não existe, simplesmente porque esses conselhos não existem no Baixo Parnaíba-MA. Isso revela que os prefeitos não queriam compartilhar as decisões sobre o desenvolvimento rural pretendida pela política territorial. Essa falta de articulação do nível territorial com o local tem como consequência a desvalorização do Colegiado pelos gestores municipais e aparece como um dos problemas que mais afetam o funcionamento do colegiado, que é o seguinte: o colegiado não é ouvido em outras instâncias. Isso revela um problema de legitimidade do Colegiado no território (PIRAUX, 2014).

Outros problemas citados foram: a alta rotatividade de seus membros (principalmente do Poder Público que ocorre a cada mudança de governo) e a falta de assessor técnico (o assessor ficou ausente por mais de seis meses por falta de renovação do convênio da entidade assessora com o MDA).

3.4 Impactos

A última dimensão, impactos do funcionamento, obteve resultado Médio Alto, a melhor avaliação entre as três dimensões. O indicador melhoramento dos laços sociais teve avaliação Alto, considerado o melhor entre os indicadores desta dimensão, seguido de Médio Alto referente à aprendizagem e Médio para legitimidade, exercício do poder e territorialização das políticas públicas.

O indicador legitimidade, avaliado como Médio, significa que o Colegiado é reconhecido medianamente como importante para o desenvolvimento do território, porém isso pode ser mais um autorreconhecimento dos entrevistados, uma vez que, na instância anterior, um dos maiores problemas enfrentado pelo Colegiado é que ele não é ouvido em outras instâncias.

Em relação ao exercício do poder, o Codeter permitiu a repartição mais equilibrada do poder no território (69 % dos entrevistados), o equilíbrio entre os grupos de interesses (62 %) e não concentrou o poder nas mãos do comitê de direção (57 %). No Colegiado havia um desequilíbrio do número de representantes entre os municípios, variando entre 4 a 13. A partir de 2012, foi decidido que cada município deveria ter seis vagas, o que permitiu um equilíbrio de forças políticas dentro do Colegiado. A princípio, observa-se uma habilidade no Colegiado em lidar com os grupos de interesses, pois se decide por maioria, de acordo com 62 % das pessoas.

A participação no Colegiado possibilitou a aprendizagem dos entrevistados, considerada boa em: negociação, visão mais clara dos desafios da região, melhor leitura das dinâmicas do território, entender as políticas públicas, entender as percepções dos grupos de interesses, entender os desafios de uma gestão

social das políticas públicas, capacidade de definir, implementar e avaliar propostas de projetos, capacidade de troca de experiências e capacidade de lidar com conflitos. O único aspecto de aprendizagem considerado médio foi o diálogo com o Estado, o que pode estar relacionado com a centralização do poder público municipal na execução dos projetos do Proinf.

A territorialização das políticas públicas, apesar dos problemas enfrentados, está avançando. Segundo 81 % dos conselheiros, a gestão do Colegiado ajustou e/ou orientou outras políticas públicas a adaptarem-se às realidades do território. Nesse caso, eles se referiram a políticas do governo federal e estadual, pois 62 % responderam que as políticas públicas municipais não mudaram ou não foram adaptadas, e 75 % responderam que houve melhor articulação com as políticas do governo do estado.

Houve melhoramento dos laços sociais no território. Esse é o melhor resultado da gestão social do território Baixo Parnaíba-MA, de acordo com o resultado da pesquisa. O Colegiado influenciou as relações entre os atores locais para 50 % dos entrevistados, nas relações de cooperação entre os atores (44 %), na vida das redes sociais (50 %) e no sentimento de pertencimento ao território (81 %). Esse resultado foi obtido com a constituição do Colegiado que possibilitou a integração entre as diversas entidades do território, tecendo uma “teia” de entidades e atores que atuam no objetivo comum em prol do desenvolvimento do território.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão social do Colegiado Territorial do Baixo Parnaíba-MA tem conseguido resultados satisfatórios, mas ainda enfrenta enormes desafios, entre eles está a centralização do poder exercido pela maioria dos gestores municipais que precisariam romper com práticas nada democráticas ainda adotadas. No entendimento de Tenório (2005), deveria haver diálogo e a partilha das decisões entre sociedade e Estado, mas nesse Colegiado ainda é um longo caminho a ser percorrido.

O empoderamento do Colegiado é algo que precisa ser priorizado. Colocar em funcionamento as câmaras do Colegiado (saúde, educação e outras), e articulá-las com os conselhos municipais correspondentes, desta forma, poderia ser um dos mecanismos de reconhecimento do Colegiado por outros atores locais e aumentar sua legitimidade.

A integração dos outros ministérios (além do MDA) com a política territorial precisaria ser ampliada. Os programas e os projetos dos outros ministérios foram definidos e implantados no território sem a participação do Colegiado. Os conselheiros apenas receberam informações que determinados ministérios aplicaram recursos no território. Em relação ao governo estadual, até o momento, não tem adotado o recorte territorial como unidade de planejamento e execução de suas ações.

Romper com décadas de práticas autoritárias que excluíram a sociedade civil de participar da definição de políticas públicas não é uma tarefa fácil a ser realizada nesse território. A concertação entre a sociedade e o Estado é altamente necessária para promover o desenvolvimento rural.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.

BACELAR, T.. **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.10) 277 p.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. **Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais**. Brasília: MDA/Departamento de gestão territorial. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Documento Institucional nº 3. Brasília. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sistema de Gestão Estratégica. **Indicador de gestão social**. 2012 Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/report/ind_jr/ind_r15?&formato=pdf&abrangencia=T®=2&uf=MA&ter=20>. Acesso em: 19 mar. 2012.

CARVALHO, M. do C. B. Gestão social: alguns apontamentos para debate. In: RAICHELIS, R.; RICCO, E. M. **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ; IEE, 1999, p. 19-30.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P. LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. IICA, 2007, 72 p.

DEMO, P. **Participação é uma conquista: noções da política social participativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. de; DIAS, M. M. Desafios da gestão social dos territórios rurais. In: CONGRESSO SOBER. 48º, 2010. **Anais** ...Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/15/1078.pdf>. Acesso em 27 jul. 2015.

MARANHÃO, T. de A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, M. do C. (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p 109 – 119.

OLIVEIRA, C. D. de S.; CONTERATO, M. A.; BASTIAN, L. SCHNEIDER, S. Gestão social e institucional em territórios rurais: contribuições a partir do território Zona Sul do Rio Grande do Sul. **Rigis**, v. 3, n. 2, p . 59-78, maio/ago, 2014.

PIRAUX, M. Avaliar as capacidades institucionais e o desempenho dos dispositivos de governança territorial: o caso dos Territórios da Cidadania no Brasil. In: CONGRESSO ALASRU, IX, 2014. **Anais** ... México: ALASRU, 2014. 1. CD ROOM.

RABELO, D. C. **Comunicação e mobilização social: a agenda 21 local de Vitória (ES)**. 2002. 190 f. Tese - Universidade Metodista de São Paulo. 2002.

SANTOS, M. R. M. dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 97-112, 1ª sem., 2002.

TENÓRIO, F. G., (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 5, p. 101-124, 2005.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Unicef, 1996. 90p.

CAPÍTULO III

QUALIDADE DE VIDA DE FAMÍLIAS RURAIS DO TERRITÓRIO BAIXO PARNAÍBA-MA

James Ribeiro de Azevedo
Maryzélia Furtado de Farias
Jussara Silva Dantas

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é uma das principais preocupações da humanidade, fruto de diversos debates. Nesse sentido, a questão da qualidade de vida vem sendo discutida amplamente e permeia o debate sobre desenvolvimento sustentável. Nas mais diversas áreas da ciência, dissertam-se sobre qualidade de vida. O único consenso é que a noção é ampla e que está em construção. Definir com precisão o que é qualidade de vida e sua contribuição para o bem-estar de um indivíduo ou de um grupo é arriscado e sempre polêmico (AZEVEDO, 2008).

Segundo Minayo et al. (2000), qualidade de vida é uma noção eminentemente humana, que tem sido aproximada ao grau de satisfação encontrado na vida familiar, amorosa, social e ambiental e à própria estética existencial.

Para Asmus (2004), a qualidade de vida é tanto objetiva, quanto subjetiva, cada eixo sendo o agregado de várias dimensões, sendo elas: bem-estar material, saúde, produtividade (ou trabalho), segurança e bem-estar emocional, ambiente e educação.

Maia e Sousa (2007) se referem à qualidade de vida como sendo as condições necessárias à família ou comunidade, onde estas sejam satisfatórias aos requisitos básicos a um desenvolvimento do homem em sociedade.

De acordo com Sousa et al. (2008), na qualidade de vida, deve-se considerar a promoção do bem-estar do ser humano. Não se pode isolar qualidade de vida de desenvolvimento, por se tratar de dois conceitos que não se excluem, ao contrário, complementam-se e refletem o bem-estar da sociedade como um todo.

Vários indicadores têm sido utilizados para aferir a qualidade de vida. Até a década de 1960, o indicador mais utilizado para se medir o desenvolvimento de uma cidade, região, ou nação, foi o Produto Interno Bruto (PIB) e seu desdobramento, o PIB / per capita. A partir desses resultados e observando as diferenças entre países ficou claro que o progresso humano não podia ser medido simplesmente pelo critério econômico (ASMUS, 2004).

Um indicador bastante conhecido e utilizado é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este é um indicador sintético de qualidade de vida que, de forma simplificada, soma e divide por três os níveis de renda, saúde e educação de determinada população. A renda é avaliada pelo PIB real per capita; a saúde, pela esperança de vida ao nascer e a educação, pela taxa de alfabetização de adultos e taxas de matrículas nos níveis primário, secundário e terciário combinados. Renda, educação e saúde seriam atributos com igual importância como expressão das capacidades humanas (MINAYO et al., 2000).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas. O IDH-M utiliza dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo sido realizadas adaptações para as dimensões renda e educação do IDH (SANTOS, 2005).

O Índice de Condição de Vida (ICV) foi desenvolvido, em 1998, pela Fundação João Pinheiro e pelo IPEA. O ICV é formado utilizando uma metodologia básica idêntica à usada na construção do IDH, mas incorpora um conjunto maior de indicadores que retratam realidades sociais, econômicas e ambientais, de modo a captar, da forma mais abrangente possível, o processo de desenvolvimento humano sustentável (SANTOS, 2005).

O Índice de Qualidade de Vida (IQV) de São Paulo, criado pelo jornal Folha de S. Paulo inclui um conjunto de nove fatores: trabalho, segurança, moradia, serviços de saúde, dinheiro, estudo, qualidade do ar, lazer e serviços de transporte (MINAYO et al., 2000).

No governo federal, políticas públicas estão sendo avaliadas através da qualidade de vida, é o caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que, desde 2003, vem implantando a política nacional de desenvolvimento territorial. Para avaliar e monitorar esta política territorial, o MDA/SDT e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) fizeram parceria com as universidades brasileiras. Entre os aspectos ava-

liados estão à qualidade de vida de famílias rurais presentes nos territórios.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O cálculo do ICV utilizado, neste trabalho, está de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2011a). O ICV é um indicador que visa representar as mudanças percebidas em termos das condições de vida, das famílias nos territórios rurais. Este índice é um instrumento de análise e acompanhamento das condições de vida das famílias nos territórios rurais, permitindo as análises comparativas, tanto ao longo do tempo, como entre territórios distintos, sem depender da disponibilidade e atualização dos dados secundários.

O ICV é composto por três dimensões, chamadas de “instâncias”: 1) fatores que favorecem o desenvolvimento; 2) características do desenvolvimento e 3) efeitos do desenvolvimento. A cada instância associam-se oito indicadores (Quadro 1).

Instâncias	Indicadores
Fatores que favorecem o desenvolvimento (intitulentos)	Mão de obra familiar em atividade dentro ou fora da unidade
	Área da unidade de produção familiar
	Escolaridade
	Condições da moradia
	Acesso a mercados
	Acesso a políticas públicas (Pronaf, bolsa-família, ...)
	Acesso a crédito e assistência técnica
	Presença de instituições que favorecem o desenvolvimento rural

Instâncias	Indicadores
Características do desenvolvimento (elementos de conversão)	Renda familiar
	Produtividade do trabalho
	Produtividade da terra
	Diversificação da produção agrícola
	Pluriatividade, diversificação nas fontes de renda familiar
	Uso e preservação dos recursos naturais: água
	Uso e preservação dos recursos naturais: solo
	Uso e preservação dos recursos naturais: vegetação nativa
Efeitos do desenvolvimento (capacitações e funcionamentos)	Estar bem alimentado / nutrido
	Ter boa saúde
	Permanência dos membros da família da unidade de produção
	Percepção sobre as mudanças na situação econômica da família
	Percepção sobre as mudanças na situação ambiental da unidade
	Participação social (cooperativas, associações)
	Participação política (eleições, conselhos, assembleias)
	Participação cultural (grupos de expressão cultural, outras atividades)

Quadro 1 - Instâncias e indicadores de desenvolvimento rural e das condições de vida das famílias rurais

Cada indicador baseou a elaboração de um ou mais quesitos em um questionário, que será utilizado para o cálculo do ICV do território rural. Esses indicadores são avaliações registradas em escalas de cinco pontos, desde 1 (péssimo) até 5 (ótimo), em algumas variações.

A base está nas respostas dos indivíduos levando em conta suas famílias. O que se busca é a percepção desses indivíduos ou famílias sobre as condições de vida nos territórios rurais e as respostas são anotadas em escalas de valor pré-estabelecidas.

As respostas são claramente subjetivas, mas expressam as percepções dos indivíduos sobre cada um dos 24 indicadores que compõem o ICV. O que importa é o ponto de vista dos entrevistados, a avaliação feita por eles sobre os diversos aspectos que compõem o instrumento de captação de dados.

O esquema amostral deve estabelecer a quantidade de unidades amostrais a ser pesquisada e como se chegar a elas. Aplica-se a um universo do qual será extraída a amostra aleatória. O universo definido para a pesquisa do ICV constitui-se pela população rural residente nos municípios que compõem o território. A unidade amostral, o elemento a ser pesquisado, foi definida como o domicílio rural conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para captar os dados do ICV sobre essa unidade amostral, entrevista-se o chefe do domicílio¹ ou um representante por ele indicado que seja capaz de fornecer as informações.

A lista de municípios que compõem o território Baixo Parnaíba-MA foi obtida a partir do sistema de informações territoriais do MDA e a lista de setores censitários rurais de cada um, da contagem de população do ano de 2007. Foi montado, então, um cadastro de domicílios rurais presentes, por setores censitários rurais de todos os municípios que compõem o território selecionado.

Em seguida, foi feito um sorteio em dois estágios: no primeiro, foram sorteados os setores censitários da lista referente ao conjunto de municípios do território; no segundo, o sorteio de domicílios rurais dentro dos setores censitários selecionados na primeira etapa. Esse esquema se chama: “amostra por conglomerados em dois estágios”.

O tamanho da amostra em cada território foi calculado inicialmente por meio da fórmula seguinte, sendo B o erro amostral máximo admitido, no caso 5% ou 0,05:

$$N = \frac{Npq}{(n-1) D + pq}, \quad (01)$$

sendo $q = 1 - p$ e $D = \beta^2/4$, considerando

$p = 0,2$ e $\beta = 0,05$

¹ Domicílios rurais são domicílios ou estabelecimentos em que habita um grupo familiar – proprietário ou não, formal ou não, havendo ou não produção ou atividade agrícola. Referem-se, portanto, à área de trabalho ou de moradia da família.

Para se obter o erro exato no esquema por conglomerados em dois estágios, aplica-se o tamanho de amostra resultante às fórmulas a seguir.

$$\beta = 2\sqrt{\hat{V}(\hat{p})} \quad (02)$$

Erro de estimação para conglomerado em dois estágios:

$$\hat{P} = \frac{\sum_{i=1}^n M_i \hat{P}_i}{\sum_{i=1}^n M_i} \quad (03)$$

$$\hat{V}(\hat{p}) = \left(\frac{N-n}{N} \right) \left(\frac{1}{n\bar{M}^2} \right) S_r^2 + \frac{1}{nN\bar{M}^2} \sum_{i=1}^n M_i^2 \left(\frac{M_i - m_i}{M_i} \right) \left(\frac{\hat{p}_i \hat{q}_i}{m_i - 1} \right) \quad (04)$$

$$\text{Onde } S_r^2 = \frac{\sum_{i=1}^n M_i^2 (\hat{p}_i - \hat{p})^2}{n-1} \quad (05)$$

N = número de conglomerados da população

n = número de conglomerados selecionados em uma amostra aleatória simples

M_i = número de elementos do conglomerado

m = número de elementos selecionados em uma amostra aleatória simples do conglomerado i

$$M = \sum_{i=1}^N M_i = \text{número de elementos da população} \quad (06)$$

$$\bar{M} = \frac{M}{N} = \text{tamanhos médios dos conglomerados na população} \quad (07)$$

Como resultado de todos esses cálculos para o território Baixo Parnaíba-MA, obteve-se dez setores censitários, 26 domicílios por amostra e 260 domicílios da amostra total.

Em cada setor censitário, 26 famílias (domicílios) foram entrevistadas, alternando-se entre dois a oito domicílios de acordo com a amostra (Quadro 2).

A substituição de domicílios poderia ser feita quando não houvesse a possibilidade de aplicar o questionário, devendo-se recorrer ao consecutivo até que a amostra definida fosse esgotada. Havia também a possibilidade de substituir o setor censitário por outro também sorteado.

O questionário para obtenção do ICV foi estruturado para

identificar três categorias de famílias rurais:

- Sem produção
- Agricultura familiar²
- Com produção

Município	Setor Censitário	AM/SUBT	Nº Domicílios	Nº Domicílios amostrados	Nº Domicílios alternados
Araioses	210090705000022	Amostra	70	26	2,7
	210090705000023	Substituição	105		
	210090705000063	Amostra	120	26	4,6
	210090705000061	Substituição	98		
Brejo	210210105000038	Amostra	64	26	2,5
	210210105000039	Substituição	86		
Chapadina	210320805000044	Amostra	122	26	4,7
	210320805000045	Substituição	74		
	210320805000082	Amostra	131	26	5,0
	210320805000083	Substituição	150		
Mata Roma	210640905000008	Amostra	204	26	7,8
	210640905000009	Substituição	166		
Santa Quitéria do Maranhão	211010405000013	Amostra	77	26	3,0
	211010405000014	Substituição	221		
São Bernardo	211010405000015	Amostra	122	26	4,7
	211010405000016	Substituição	207		
Tutóia	211250605000020	Amostra	100	26	3,8
	211250605000021	Substituição	67		
Urbano Santos	211260505000015	Amostra	78	26	3,0
	211260505000016	Substituição	168		

Fonte: Brasil (2011b).

Quadro 02 - Municípios do Baixo Parnaíba-MA e setores censitários amostrados

² Agricultura familiar é aquela que atende simultaneamente aos critérios estabelecidos na Lei 11.326, de 24/7/2006 (BRASIL, 2006): a) atue em área de no máximo quatro módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Inclui ainda silvicultores, aquícultores que atuem em reservatórios hídricos com superfície de até 2 hectares ou até 500 m³ de água em tanques, extrativistas artesanais e pescadores artesanais.

Os domicílios sem produção não têm elementos para informar sobre os indicadores das instâncias 1 e 2. Por isso, o ICV só incluiu os dados da instância 3.

Para os casos com produção, o ICV foi calculado conforme sua concepção original, considerando as três instâncias. Cada quesito foi registrado em uma escala de 1 a 5, de 1 (péssimo) para 5 (ótimo) ou variações dessa escala.

Para obtenção do ICV do território rural, seguiram-se três passos, nos quais foram utilizados os dados dos questionários aplicados.

Passo 1 - média aritmética de cada indicador (m_i), em cada instância.

$$m_i = \frac{\sum_{k=1}^{K_{\max}} i_{ik}}{K_{\max}} \quad (08)$$

$i = 1$ a 8 (instância 1); $i = 9$ a 16 (instância 2); $i = 17$ a 24 (instância 3) sendo k_{\max} a quantidade de questionários aplicados com respostas válidas do indicador i .

No caso dos indicadores 1 e 7, foram utilizadas duas questões para medi-los. Assim, foram calculadas as médias de cada subitem e o resultado para o indicador é a média dos dois subitens.

Passo 2 - média aritmética dos oito indicadores de cada instância (d_i).

$$d_1 = \frac{m_1 + m_2 + m_3 + m_4 + m_5 + m_6 + m_7 + m_8}{8} \quad (09)$$

$$d_2 = \frac{m_9 + m_{10} + m_{11} + m_{12} + m_{13} + m_{14} + m_{15} + m_{16}}{8} \quad (10)$$

$$d_3 = \frac{m_{17} + m_{18} + m_{19} + m_{20} + m_{21} + m_{22} + m_{23} + m_{24}}{8} \quad (11)$$

Após o preenchimento dos questionários, os dados foram digitados no sítio eletrônico (<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>) do Sistema de Gestão Estratégia (SGE) do MDA/SDT, onde foram gerados os quadros.

3 ICV DE FAMÍLIAS RURAIS NO BAIXO PARNAÍBA-MA

O ICV geral obteve média geral de 0,494, sendo classificado como médio, obtendo um valor um pouco abaixo do IDH médio do território que é de 0,55 (PORTAL DA CIDADANIA, 2012), mas também é classificado como médio. A dimensão do ICV que obteve o melhor resultado foi a de efeitos do desenvolvimento (Quadro 3).

As três categorias (sem produção, agricultura familiar e com produção) obtiveram um ICV médio (Quadro 4). Isto revela que, nas amostras pesquisadas, há uma semelhança nas condições de vida entre as categorias.

Índice de Condições de Vida - ICV	0,494	Médio
1. Fatores de Desenvolvimento	0,438	Médio
2. Características de Desenvolvimento	0,487	Médio
3. Efeitos de Desenvolvimento	0,576	Médio

Fonte: Brasil (2011b).

Quadro 3 - ICV geral do Baixo Parnaíba-MA

Índice de Condições de Vida - ICV	Categorias					
	Agricultura Familiar		Com Produção		Sem Produção	
	0,491	Médio	0,496	Médio	0,561	Médio
1. Fatores de Desenvolvimento	0,432	Médio	0,438	Médio	-	Médio
2. Características de Desenvolvimento	0,484	Médio	0,487	Médio	-	Médio
3. Efeitos de Desenvolvimento	0,579	Médio	0,583	Médio	0,561	Médio

Fonte: Brasil (2011b).

Quadro 4 - ICV das categorias Agricultura Familiar, Com Produção e Sem Produção

Entre as categorias, a sem produção foi a que apresentou o melhor ICV. Esta categoria tem renda mais estável e maior que as demais. Sua renda provém de aposentadorias, pequenos comércios ou de trabalho assalariados. O sistema de produção agropecuária apresenta pouco rendimento da terra devido à utilização de tecnologias de baixa produção como o sistema de cultivo de corte e queima, além de estar numa região que em alguns anos é comum ter pouca chuva, fato que afeta fortemente as produções agrícolas.

Em relação à dimensão fatores de desenvolvimento, os indicadores não apresentaram diferenças entre as categorias agricultura familiar e com produção, sendo que mão de obra familiar e condições de moradia apresentaram os melhores valores classificados como médio e os que apresentaram menores valores foram crédito, assistência técnica, presença de instituições e programas de governo, estes classificados como médio baixo (Quadro 5). Nessa instância, fica clara a insuficiência de políticas públicas para as famílias rurais, com destaque para crédito e assistência crédito, itens com piores avaliações pelas pessoas entrevistadas.

A precariedade do serviço de assistência técnica no estado do Maranhão reflete bem a extinção da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Maranhão - Emater-MA, realizada pela governadora Roseana Sarney em 1998 (MARANHÃO, 1998). Atualmente, este serviço é de competência da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (AGERP), criada em 2006 (MARANHÃO, 2006), mas esta agência não possui recursos humanos materiais e financeiro suficientes para tal serviço.

DIMENSÃO 1: fatores do desenvolvimento	Agric. Fam.	Com Prod.	Sem Prod.
		0,432	0,438
1.1. Número de famílias trabalhando	0,505	0,501	-
1.2. Mão de obra familiar	0,541	0,535	-
2. Área utilizada para produção	0,510	0,515	-
3. Escolaridade	0,508	0,530	-
4. Condições de moradia	0,557	0,565	-
5. Acesso aos mercados	0,398	0,399	-
6. Programas do Governo	0,341	0,347	-
7.1. Acesso a crédito	0,282	0,294	-
7.2. Acesso a assistência técnica	0,214	0,223	-
8. Presença de Instituições	0,373	0,368	-

Legenda: Agric. Fam.: Agricultura Familiar; Com Prod.: Com Produção; Sem Prod.: Com Produção. Classificação do ICV: 0,00 - 0,20: Baixo; 0,21 - 0,40: Médio Baixo; 0,41 - 0,60: Médio; 0,61 - 0,80: Médio Alto; 0,81 - 1,00: Alto.

Fonte: Brasil (2011b).

Quadro 5 - ICV fatores de desenvolvimento

No âmbito municipal, o serviço de assistência técnica é também precário, devido às mesmas razões que ocorrem a nível estadual. O pouco serviço de assistência técnica é realizado pelo governo federal, somente em áreas de assentamento de reforma agrária. A deficiência do serviço de assistência técnica reflete no pouco acesso a crédito, pois, são políticas públicas altamente relacionadas, os agentes financeiros liberam, muitas das vezes, o crédito se houver a garantia do serviço de assistência técnica.

Para alcançar melhores resultados a política pública de assistência técnica e crédito necessita que os governos municipais, estadual e federal assumam suas respectivas responsabilidades.

Na dimensão características do desenvolvimento, os indicadores também não foram diferentes entre as categorias agricultura familiar e com produção, os indicadores relacionados à questão ambiental: conservação de fontes de água, conservação de área de produção: solo e preservação de vegetação nativa obtiveram melhores resultados, classificados como médio e médio

alto (Quadro 6).

Uma hipótese para explicar avaliações melhores para o aspecto ambiental é que, nessa dimensão, a questão ambiental diz respeito ao lote da família. Em razão da presença de entrevistadores da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), um “órgão” do governo federal, os entrevistados poderiam ter receio de sofrer algumas penalizações, caso revelassem algum dano ambiental. Ressalta-se que as famílias derrubam e queimam a mata nativa anualmente para implantarem roçados. Os piores resultados ficaram relacionados aos aspectos de renda, demonstrando a insatisfação com a renda familiar obtida. Um dado que colabora com essa percepção das pessoas entrevistadas é que dos municípios brasileiros com menor renda per capita domiciliar, de acordo com o censo 2010, o primeiro (Belágua R\$ 140,70) e o oitavo (Milagres do Maranhão R\$ 175,99), fazem parte deste território pesquisado (IBGE; FOLHA ONLINE apud JORNAL PEQUENO ONLINE, 2011).

DIMENSÃO 2: características do desenvolvimento	Agric. Fam.	Com Prod.	Sem Prod.
	0,484	0,487	-
9. Renda familiar	0,412	0,430	-
10. Produtividade do trabalho	0,443	0,449	-
11. Produtividade da terra	0,450	0,457	-
12. Diversificação da produção agrícola	0,492	0,493	-
13. Diversificação nas fontes de renda familiar	0,370	0,371	-
14. Conservação das fontes de água	0,612	0,614	-
15. Conservação da área de produção: solo	0,557	0,546	-
16. Preservação da vegetação nativa	0,537	0,539	-

Legenda: Agric. Fam.: Agricultura Familiar; Com Prod.: Com Produção; Sem Prod.: Com Produção.
Classificação do ICV: 0,00 - 0,20: Baixo; 0,21 - 0,40: Médio Baixo; 0,41 - 0,60: Médio; 0,61 - 0,80: Médio Alto; 0,81 - 1,00: Alto.
Fonte: Brasil (2011b).

Quadro 6 - ICV características do desenvolvimento

Em relação aos Efeitos do Desenvolvimento, a última dimensão, os indicadores novamente não foram diferentes entre as três categorias, os melhores resultados foram os indicadores: permanências dos familiares no domicílio e situação econômica, enquanto os piores resultados foram relativos à participação em atividades culturais e situação ambiental (Quadro 7). Uma melhor avaliação da situação econômica (renda), nessa dimensão, deve-se à forma como a questão foi formulada, pois se referia à melhoria da renda familiar nos últimos cinco anos. Uma possível melhoria, na renda familiar, pode ser fruto do programa Bolsa Família do governo federal. O pior indicador, nessa dimensão, foi a participação em atividades culturais, revelando um aspecto de qualidade de vida despercebido por políticas públicas para áreas rurais.

DIMENSÃO 3: efeitos do desenvolvimento	Agric. Fam.	Com Prod.	Sem Prod.
		0,579	0,583
17. Condições de alimentação e nutrição	0,565	0,575	0,571
18. Condições de saúde	0,519	0,534	0,497
19. Permanência dos familiares no domicílio	0,859	0,852	0,843
20. Situação econômica	0,649	0,653	0,625
21. Situação ambiental	0,495	0,495	0,439
22. Participação em organizações comunitárias	0,568	0,559	0,557
23. Participação política	0,526	0,526	0,517
24. Participação em atividades culturais	0,451	0,468	0,459

Legenda: Agric. Fam.: Agricultura Familiar; Com Prod.: Com Produção; Sem Prod.: Com Produção.
Classificação do ICV: 0,00 - 0,20: Baixo; 0,21 - 0,40: Médio Baixo; 0,41 - 0,60: Médio; 0,61 - 0,80: Médio Alto; 0,81 - 1,00: Alto.
Fonte: Brasil (2011b).

Quadro 7 - ICV efeitos do desenvolvimento

Dentre as categorias pesquisadas, a agricultura familiar é a que se apresenta em maior número, com mais da metade da população rural amostrada (Quadro 8). Indicando que políticas públicas territoriais deveriam priorizar esta categoria.

Categorias	Nº de famílias entrevistadas	%
Sem Produção	74	29
Agricultura Familiar	154	59
Com Produção	32	12
Total	260	100

Fonte: Brasil (2011b).

Quadro 8 - Número de famílias entrevistadas por categoria

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública territorial necessita da sinergia dos entes governamentais para ter maior efeito na qualidade de vida das famílias rurais. Nesse sentido, os governos das esferas: municipal, estadual e federal deveriam reunir esforços para a promoção de políticas públicas que melhorassem a qualidade de vida de agricultores familiares.

O ICV mostrou ser um instrumento bastante útil para indicar implantação ou readequação das políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida de famílias de zonas rurais.

Os piores indicadores foram os acessos à assistência técnica e ao crédito. Os melhores indicadores foram a permanência dos familiares no domicílio e situação econômica.



Figura 1 - Entrevista em Santa Quitéria



Figura 2 - Entrevista em Urbano Santos



Figura 3 - Entrevista em Araíoses



Figura 4 - Entrevista em Mata Roma

REFERÊNCIAS

ASMUS, R. M. F. **Qualidade de vida na agricultura familiar**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, 2004.

AZEVEDO, E. **Qualidade de vida na perspectiva da agricultura familiar orgânica**. IV Encontro Nacional da ANPPAS, 4, 5 e 6 de junho de 2008, Brasília-DF.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso: em 23 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de Gestão Estratégica: Índice de condições de vida**, Brasília, março de 2011a. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sistema de Gestão Estratégica. **Índices de condição de vida (ICV)**. 2011b. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/ind/ind_re/index.php>. Acesso em: 22 mar. 2012.

CENSO IBGE: dos 50 municípios mais pobres, 32 estão no Maranhão, **Jornal Pequeno Online**, São Luís, 22 jun. 2011. Disponível em <<http://www.jornalpequeno.com.br/2011/6/22/censo-ibge-dos-50-municipios-mais-pobres-32-estao-no-maranhao/>>. Acesso: em 22 mar. 2012.

MAIA, S. M. B.; SOUSA, E. P. de. Estudo comparativo da qualidade de vida dos pronafricanos do grupo c e dos não-pronafricanos do município de Santana do CARIRI – CE. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, XLV, 2007, Londrina. **Anais...** Disponível em: <www.sober.org.br/palestra/6/291.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

MARANHÃO (Estado). **Lei Nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cge.ma.gov.br/documento.php?ldp=1520>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

MARANHÃO (Estado). **Lei Nº 8.559 de 28 de dezembro de 2006**. Diário Oficial do Estado do Maranhão. Poder Executivo. São Luís, MA, 28 dez. 2006. Ano c, n. 249, p.5. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.agerp.ma.gov.br/site/index.php/lei-de-criacao>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

MINAYO, M. C. de S.; HARTZ, Z. M. de A.; BUSS, P. M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciência & Saúde Coletiva**, 5(1):7-18, 2000. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/csc/v5n1/7075.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2012.

PORTAL DA CIDADANIA. Territórios da Cidadania. **Baixo Parnaíba-MA**. O território. 2012. Disponível em: <<http://www.territorios-dacidadania.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

SANTOS, Maria Janete Sousa dos. **Indicadores de desenvolvimento humano e qualidade de vida na Amazônia**: a experiência do Acre. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2005.

SOUSA, M. C. de; KHAN, A. S.; PASSOS, A. T. B. **Qualidade de vida da agricultura familiar em assentamentos de reforma agrária no Rio Grande do Norte**. 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/110484.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2012.



SECRETARIA DA CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO - SECTI



Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento
Científico e Tecnológico do Maranhão



Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO

GOVERNO FEDERAL



PÁTRIA EDUCADORA

Este livro é resultado das ações de pesquisa e extensão do projeto: **Monitoramento e Avaliação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Território Rural do Baixo Parnaíba**, que foi aprovado pelo CNPq/MDA através do edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº 05/2009. O projeto foi executado, no período de 2010 a 2013, nos 16 municípios que compõem o território Baixo Parnaíba-MA.

O foco do livro é uma análise sobre alguns aspectos da política territorial no Baixo Parnaíba-MA. Esta política do governo federal foi iniciada no ano de 2003 e, atualmente, está implantada em todo o território nacional. É coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O livro está dividido em três capítulos. O capítulo I trata da análise do Pronaf Infraestrutura. O capítulo II da análise da gestão social do território e, no capítulo III, é realizada uma análise sobre a qualidade de vida das famílias rurais.

Espera-se que este livro possa contribuir com o aperfeiçoamento dessa tão importante política pública que é a política territorial e, desta forma, contribuir com o desenvolvimento rural sustentável do Baixo Parnaíba-MA.



SECRETARIA DA CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – SECTI

