



Universidade Federal do Ceará
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Pós-Graduação em Economia Rural

ANA VLÁDIA DA COSTA BRITO

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO
RURAL SUSTENTÁVEL**

FORTALEZA
AGOSTO/ 2012

ANA VLÁDIA DA COSTA BRITO

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO
RURAL SUSTENTÁVEL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará, para defesa pública junto ao Curso de Mestrado em Economia Rural, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia Rural.

Orientadora: Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima.

FORTALEZA
2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Pós-Graduação em Economia Agrícola

B875p Brito, Ana Vlândia da Costa

O Programa Territórios da Cidadania e o desenvolvimento rural sustentável./ Ana Vlândia da Costa Brito. – 2013.

90f.: : il., enc. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Departamento de Economia Agrícola, Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, Fortaleza, 2013.

Área de Concentração: Economia Rural.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima.

Coorientação: Prof. Dr. Francisco Casimiro Filho.

1. Desenvolvimento Rural Sustentável. 2. Programa Territórios da Cidadania. 3. Enfoque Territorial. I. Título.

CDD: 338.1

ANA VLÁDIA DA COSTA BRITO

**O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO
RURAL SUSTENTÁVEL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará, para defesa pública junto ao Curso de Mestrado em Economia Rural, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia Rural.

Aprovada: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francisco Casimiro Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. PhD. Ahmad Saeed Khan
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)

Aos meus pais biológicos, Maria e Francisco, e aos meus pais de coração, Patrícia, Carmem e Lopes (*in memoriam*), pela confiança depositada em mim.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

À minha família, em especial meu pais, pela confiança, apoio e incentivo em todos os momentos da minha vida.

À professora Patrícia Verônica, por sua orientação, amizade e paciência.

Aos amigos da Pós – Graduação, pela amizade.

Aos professores integrantes da banca examinadora, por suas contribuições.

A todos que, de certa forma, colaboraram na elaboração deste trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de estudo.

“Se os homens voltassem mais a mente
ao que a Natureza está a lhes mostrar,
seguindo-a, melhor seria toda gente.”
(Dante Alighieri)

RESUMO

Diante da difusão da expressão desenvolvimento rural sustentável, o enfoque territorial passou a ser uma alternativa para transformar o ideal normativo contido na idéia desse desenvolvimento em algo operativo por meio de políticas públicas, como, o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Esse programa surgiu, em 2008, com o objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural. Desde então, tem implementado, em todo Brasil, junto com os ministérios, os órgãos federais e estaduais, os representantes governamentais, municipais e a sociedade civil, uma série de ações em 120 territórios. Essa pesquisa propõe identificar a importância do Programa Territórios da Cidadania ao desenvolvimento rural sustentável do Estado do Ceará. A área estudada abrange os 6 (seis) Territórios da Cidadania cearenses. A análise dos níveis de sustentabilidade dos Territórios da Cidadania ocorreu por meio de índices agregados referentes a cada dimensão do desenvolvimento sustentável. Inicialmente construiu-se uma matriz de indicadores com informações referentes aos 100 municípios inseridos nos Territórios da Cidadania no Estado do Ceará. Para tanto foram selecionados indicadores de sustentabilidade com uma maior relação com as ações propostas pelo PTC. No total foram selecionados 35 (trinta e cinco) indicadores obtidos a partir de dados secundários fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os dados referentes ao número de ações e montante investido em cada território cearense foram obtidos junto aos Relatórios de Execução do Programa. Os resultados da pesquisa mostram que o PTC, durante os anos estudados, contribuiu para o desenvolvimento rural sustentável. Entretanto, não foi comprovada relação direta entre os valores investidos pelo programa e as respostas naqueles aspectos que deveriam sofrer a influência de tais investimentos. A dimensão social, que recebeu o maior montante de investimentos, não sofreu mudanças significativas nos seus níveis de desenvolvimento, havendo inclusive retrocesso, caso dos territórios de Cariri, Sertões de Canindé e Vales do Curu e Aracatiçu. Constatou-se também uma desigualdade na distribuição de ações e investimentos entre as dimensões analisadas, verificando a necessidade de um direcionamento mais equitativo dos recursos do programa em relação às dimensões da sustentabilidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento Rural Sustentável, Programa Territórios da Cidadania, Enfoque Territorial.

ABSTRACT

Given the spread of the term sustainable rural development, the territorial approach has become an alternative to transform the normative ideal contained in the idea of developing something operating through public policies, such as the Citizenship Territories Program (CTP). This program originated in 2008 with the objective to promote and accelerate the elimination of poverty and social inequalities in rural areas. Since then it has implemented in all Brazil, with ministries, federal and state agencies, government representatives, municipal and civil society, series of actions in 120 territories. This research proposes to identify the importance of the CTP to sustainable rural development in the state of Ceara. The study area encompasses the six Territories of Citizenship of the State of Ceara. The analysis of levels of sustainability of the Territories of Citizenship occurred through aggregate indices for each dimension of sustainable development. Initially it was constructed a matrix of indicators with information regarding the 100 municipalities included in the Territories of Citizenship in the state of Ceara. Therefore, they were selected indicators of sustainability with a greater connection with the actions proposed by PTC. In total it selected 35 (thirty five) indicators derived from secondary data provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Institute of Economic Research and Strategy of Ceara (IPECE), the Department of the Unified Health (DATASUS) and National Institute for Educational Studies and Research AnísioTeixeira (INEP). Data regarding the number of shares and amount invested in each territory from Ceara were obtained from the Program Execution Reports. The survey results show that the CTP during the study period, contributing to sustainable rural development. However, no proven direct relationship between the amounts invested by the program and feedback on those aspects that should be affected by such investments. The social dimension, which received the largest amount of investment, has not undergone significant changes in their levels of development and there are even reverse if the territories of Cariri, Sertoes of Caninde and Valleys Curu and Aracatiaçu. It was also an unequal distribution of shares and investment between the dimensions analyzed, verifying the need for better targeting of program resources in relation to the dimensions of sustainability.

Keywords: Sustainable Rural Development, Citizenship Territories, Territorial Approach.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Territórios da Cidadania, no Ceará, 2012.....	34
Figura 2. Distribuição relativa das ações dos Territórios da Cidadania, no Ceará, nas dimensões da sustentabilidade, no período 2009-2010.....	45
Figura 3. Distribuição relativa dos recursos financeiro investidos nos Territórios da Cidadania, no Ceará, nas dimensões da sustentabilidade, no período 2009-2010.	46
Figura 4. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido nos seis territórios cearenses segundo a dimensão ambiental, no período 2009-2010.	48
Figura 5. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido nos seis territórios cearenses segundo a dimensão econômica, no período 2009-2010.....	49
Figura 6. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido nos seis territórios cearenses segundo a dimensão institucional, no período 2009-2010.	51
Figura 7. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido nos seis territórios cearenses segundo a dimensão social, no período 2009-2010.	52
Figura 8. Distribuição relativa das ações e montante de recursos investidos nas dimensões do desenvolvimento rural sustentável por Território da Cidadania cearense nos anos de 2009 e 2010.	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Distribuição das ações por dimensão da sustentabilidade, nos Territórios da Cidadania no Ceará, no período 2009-2010.....	45
Tabela 2. Distribuição do valor investido nos Territórios da Cidadania, no Ceará, nas dimensões da sustentabilidade, referente aos anos de 2009 e 2010.....	47

Tabela 3 – Percentual de municípios onde se verifica a existência de instrumentos de gestão ambiental nos territórios da cidadania no Ceará, no período 2008-2009.....	57
Tabela 4. Índices de Desenvolvimento Rural, período 2008-2009, segundo aspectos de Gestão Ambiental.	57
Tabela 5. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDRGA dos Territórios da Cidadania, do Estado do Ceará, no período 2008-2009.....	59
Tabela 6. Taxas de crescimento dos indicadores agropecuários nos territórios da cidadania do Ceará no período 2007 – 2010.	61
Tabela 7. Índice de Desenvolvimento Rural segundo aspectos Econômicos nos territórios da cidadania do Ceará, no período 2007-2010.....	62
Tabela 8. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDRE dos Territórios da Cidadania, do Estado do Ceará, no período 2007 – 2010.....	63
Tabela 9. Taxas de crescimento dos indicadores institucionais nos territórios da cidadania do Ceará no período 2007 – 2010 (%).	64
Tabela 10. Índices de Desenvolvimento Rural segundo aspectos institucionais nos territórios da cidadania do Ceará. 2007-2010.....	65
Tabela 11. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDTI dos Territórios da Cidadania, do Estado do Ceará. 2007 – 2010.	66
Tabela 12. Taxas de crescimento dos indicadores sociais nos territórios da cidadania do Ceará, no período 2007 – 2010 (%).	67
Tabela 13. Índices de Desenvolvimento Rural segundo aspectos sociais nos territórios da cidadania do Ceará. 2007-2010.....	68
Tabela 14. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDRS dos territórios da Cidadania, do Estado do Ceará, no período de 2007-2010.....	70
Tabela 15. Valores investidos pelo PCT e taxas de crescimento dos índices de desenvolvimento dos territórios da cidadania no Ceará, 2007-2010.	72

Tabela 16. Hierarquização dos territórios da cidadania do Ceará segundo níveis de desenvolvimento sustentável e ações e valores implementados pelo PTC, por dimensão de desenvolvimento, 2009 – 2010.	73
--	----

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
DAS	Desenvolvimento agrícola sustentável
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DRS	Desenvolvimento rural sustentável
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento de Educação Básica
IDM-H	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
IDT	Índice de Desenvolvimento Territorial
IMA	Índice Municipal e Alerta
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LDS	Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de aquisição de Alimentos
PDRS	Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNDRS	Política nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
TPE	Todos Pela Educação

SUMÁRIO

<i>1 INTRODUÇÃO</i>	16
1.1 Justificativa e delimitação do problema	16
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	18
1.2.2 <i>Objetivos Específicos</i>	18
1.2.3 <i>Estrutura do trabalho</i>	18
<i>2 REFERENCIAL TEÓRICO</i>	19
2.1 A Espistemologia do Desenvolvimento Sustentável.....	19
2.2 Desenvolvimento Rural Sustentável	21
2.3 O Enfoque Territorial	25
2.4 As Políticas Territoriais no Brasil.....	27
2.4.1 <i>Programa Territórios da Cidadania</i>	29
2.5 O Estado do Ceará e o Desenvolvimento Rural Sustentável.....	32
<i>3 METODOLOGIA</i>	34
3.1 Área de estudo	34
3.2 Origem dos dados.....	36
3.3 Métodos de análise	37
<i>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</i>	44
4.1 As intervenções do Programa Territórios da Cidadania nas dimensões do desenvolvimento rural sustentável no Ceará.	44
4.1.1 <i>Dimensão Ambiental</i>	48
4.1.2 <i>Dimensão Econômica</i>	49
4.1.3 <i>Dimensão Institucional</i>	50
4.1.4 <i>Dimensão Social</i>	51
4.2 O comportamento dos indicadores de sustentabilidade rurais nos municípios cearenses após a inserção no Programa Territórios da Cidadania.	54
4.2.1 <i>Índice de Desenvolvimento Rural de Gestão Ambiental</i>	55
4.2.2 <i>Índice de Desenvolvimento Rural Econômico</i>	60
4.2.3 <i>Índice de Desenvolvimento Rural Institucional</i>	64
4.2.4 <i>Índice de Desenvolvimento Rural Social</i>	66

4.3 A relação entre as intervenções do Programa Territórios da Cidadania e os níveis de sustentabilidade rural observados nos territórios cearenses.	71
<i>5 CONCLUSÕES</i>	75
<i>REFERÊNCIAS</i>	77
<i>APÊNDICE A</i>	83
<i>APÊNDICE B</i>	90

1 INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa e delimitação do problema

Desde a segunda metade do século XX, a sociedade tem despertado o interesse em estabelecer um novo padrão de desenvolvimento, baseado na sustentabilidade. Nesta nova visão, a idéia de desenvolvimento, antes atribuída apenas ao progresso econômico, encontra-se caracterizada pela interação das dimensões econômica, social, ambiental e institucional. Ao considerar, simultaneamente, esses aspectos, pode-se estabelecer conjecturas sobre como são inexecutáveis os atuais modelos de desenvolvimento que seguem padrões de crescimento econômico não sustentáveis no longo prazo, caso do modelo atual de desenvolvimento rural (DAMASCENO, KHAN E LIMA, 2011)

Pautado nos princípios da Revolução Verde, o atual modelo de desenvolvimento rural proporcionou tecnologias e fatores de produção que permitiram maior avanço produtivo na agricultura, aumentando assim a produção de alimentos, entretanto, trouxe consigo inúmeros impactos econômicos, sociais e ambientais negativos, destacando-se êxodo rural, concentração de renda, degradação ambiental.

Nesse cenário, torna-se premente a implementação de mudanças capazes de promover um modelo de desenvolvimento ambientalmente correto, economicamente viável e socialmente aceitável no meio rural. Assim surgiu o modelo de desenvolvimento rural sustentável que busca relacionar as melhorias na produtividade agrícola com a preservação dos recursos naturais e a qualidade de vida das pessoas que aí residem.

Segundo Vale e Silva (2009, p.3), a opção de desenvolvimento sustentável se baseia numa nova estratégia, que proporciona estudos em âmbito local e regional, com “enfoque territorial”. Esse enfoque supõe políticas públicas que estimulem a criação de projetos que valorizam as características locais e regionais no processo de desenvolvimento. O desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial é conforme Sepúlveda *et al.* (2003, p.70, tradução nossa) uma proposta focada no indivíduo que considera os pontos da interação sistemas humanos e sistemas ambientais, que promove sustentabilidade e bem-estar, e que favorece a integração dos sistemas de produção e inclusão de tantos grupos sociais excluídos.

O enfoque territorial, no entanto, requer um arcabouço participativo que envolve a atuação e o apoio das populações rurais juntamente com os seus governos (internacionais, nacionais, regionais ou locais). O interesse pelo tema é global, como ficou enfatizado na Conferência Mundial RIO+20, quando Chefes de Estado, de Governo e representantes de alto nível se comprometeram a melhorar a governança e a capacidade em todos esses níveis visando promover uma tomada de decisões integradas, para preencher a lacuna na implementação e promover a integração entre diversas instituições (UNITED NATIONS, 2012).

No Brasil, a abordagem do desenvolvimento dos territórios rurais está relacionada à decisão do Governo Federal em apoiar o desenvolvimento sustentável no meio rural (GUIMARÃES NETO, 2010, p.68). No Estado do Ceará, os primeiros passos para um desenvolvimento rural sustentável, no contexto de planejamento territorial, ocorreram ainda na década de 1990, quando foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS). Conforme Pereira (2010, p.19), o PDRS teve o propósito de realizar o crescimento da agricultura com melhor distribuição de riqueza, redução da pobreza e criação de novas oportunidades de emprego com dignidade, proporcionando o desenvolvimento rural com equidade.

Os avanços no meio rural cearense pós primeiro PDRS são incontestes. Cabe ressaltar, no entanto, que parte desses avanços ocorreu devido a uma conjuntura interna favorável e à expansão de políticas sociais que permitiram redução nos níveis de pobreza, programas voltados para a oferta de infraestrutura de energia elétrica (Luz para Todos) e construção de cisternas, programas de apoio à agricultura familiar como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

É perceptível, ainda, que ao tempo em que as estratégias desenvolvimentistas lograram o êxito esperado em determinados escopos, em outros há muito a ser feito. São várias as restrições que impedem ou dificultam o desenvolvimento rural no Estado: baixa formação escolar da população; carência de serviços de distribuição de água e saneamento básico, baixa qualificação de mão de obra; fragilidade das relações entre agricultura e mercado; baixo nível de capital social nos assentamentos rurais; dificuldade de acesso ao crédito; vulnerabilidade climática; escassez de assistência técnica (difusão de conhecimentos técnicos); baixa capitalização (recursos de capital); distorções na utilização da terra; baixos níveis de produtividade, entre outros.

O cenário ora observado no meio rural suscita, então, o debate sobre a efetividade das ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável na última década sob a égide da política de desenvolvimento dos Territórios Rurais do Brasil.

Dentre os recortes passíveis de fomentar tal debate, destaca-se neste estudo o Programa Territórios da Cidadania, haja vista ser este a materialização de um processo de transformação da política de desenvolvimento rural no Brasil que vem ocorrendo desde o ano 2000 (ECHEVERRI, 2010).

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os avanços e os impasses do Programa Territórios da Cidadania no desenvolvimento rural sustentável do Estado do Ceará.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Verificar como as intervenções do Programa Territórios da Cidadania encontram-se integralizadas nas dimensões do Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Analisar o potencial transformador do Programa Territórios da Cidadania nas diferentes dimensões do Desenvolvimento Rural Sustentável do Ceará
- Discutir a relação entre as intervenções do Programa Territórios da Cidadania e os níveis de sustentabilidade rural observados nos territórios cearenses.

1.2.3 Estrutura do trabalho

O estudo está dividido em 5 (cinco) capítulos incluindo esta introdução.. O segundo apresenta a epistemologia do desenvolvimento sustentável na tentativa de resgatar a discussão existente sobre a evolução desse conceito. Trata também sobre as questões do espaço rural com ênfase no desenvolvimento rural sustentável e no enfoque territorial, no Brasil e no Estado do Ceará. O terceiro discorre sobre a área de estudo e os métodos de análise. O quarto traz a discussão dos principais resultados encontrados e o quinto se destina às conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Espistemologia do Desenvolvimento Sustentável

Como a humanidade quer viver no presente e no futuro é um questionamento que vem sendo feito desde quando foi difundida a noção de desenvolvimento sustentável (DS), na década de 1970, a partir das diversas reflexões sobre o comprometimento dos recursos naturais diante do modelo de desenvolvimento existente na época, pautado na industrialização. Os primeiros estudos científicos a respeito dessa questão foram apresentados internacionalmente, no ano de 1972, na Conferência de Estocolmo e na obra “Os Limites do Crescimento” ou “Relatório Meadows”, o primeiro promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e o segundo elaborado pelo Clube de Roma - entidade formada por intelectuais e empresários, não militantes ecologistas, que produziu os primeiros estudos científicos a respeito da preservação ambiental (Barreto, 2004, p.24). Segundo (MMA, 2000) o Relatório “Os Limites do Crescimento” e a Conferência de Estocolmo tiveram o merecimento de despertar a sociedade para a relação entre crescimento econômico, perdas ambientais e desenvolvimento científico e tecnológico.

Em 1973, na busca de caracterizar uma nova alternativa de política de desenvolvimento surgiu o termo ecodesenvolvimento (BRUSEKE, 1998; BAPTISTA; OLIVEIRA, 2002, p.14). Dessa noção nasceu o conceito de DS, difundido no documento Nosso Futuro Comum ou Relatório de Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMMAD). No referido documento, desenvolvimento sustentável é definido como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer às possibilidades de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46).

Desde então, diversas outras definições já foram relatadas na tentativa de explicar melhor o conceito de DS que envolve aspectos distintos e complexos, como por exemplo, sociais, ambientais, econômicos, institucionais, culturais entre outros (Bossel, 1999). O que se tem de concreto é que ainda há muitos questionamentos acerca desse novo modelo de desenvolvimento. Para o *National Research Council* (1999) apud Camargo (2003, p. 78) os maiores deles estão concentrados em quatro pontos principais: o que deve ser sustentado; o que deve ser desenvolvido; os tipos de relação

que devem prevalecer entre o que deve ser desenvolvido e o que deve ser sustentado; e a extensão do futuro a ser considerado. No entanto, Bellen (2006, p.39) afirma que “a diversidade do conceito deve servir não como obstáculo na procura de melhor entendimento, mas, sim, como fator de motivação e também como criador de novas visões sobre ferramentas para descrever a sustentabilidade”.

Outro questionamento relacionado ao DS é a sua forma de mensuração feita por meio de instrumentos denominados de indicadores de sustentabilidade, ou seja, importantes ferramentas que direcionam a ação e subsidia o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado rumo ao desenvolvimento sustentável (IBGE, 2008). O principal argumento daqueles que se opõem ao uso de sistemas de indicadores é a dificuldade no seu processo de construção, como o fato de tentar expressar por meio da agregação todas as dimensões do desenvolvimento sustentável. Outra dificuldade está na ponderação dos indicadores agregados, pois se questiona como é possível atribuir pesos a cada indicador sem refletir julgamentos de valor. Sem falar que tais indicadores apresentam especificidades regionais o que faz os mesmos não serem universais. Sendo assim, verifica-se que construir indicadores capazes de avaliar a sustentabilidade é um grande desafio para a comunidade científica, por ser difícil e conflituoso.

Alguns autores também têm levantado questionamentos a respeito da banalização do uso do adjetivo sustentável. Veiga (2008) acredita que o termo após ter entrado em moda, passou a ser entendido como algo firme, durável, possibilitando que em muitos casos fosse utilizado para caracterizar um crescimento econômico que não seria passageiro, instável, operando, assim, uma completa modificação do seu real significado. Já Candioto e Corrêa (2004, p. 268) acreditam que a banalização se deu por meio da adoção do termo pelas empresas privadas, uma vez que as mesmas o utilizam com o objetivo de expandir suas vendas por meio do *marketing* sustentável, passando a partir daí a mostrar-se comprometidas com as questões ambientais e sociais do planeta.

Apesar dos entraves encontrados a respeito desse novo padrão de desenvolvimento, ele conseguiu conservar-se no âmbito das discussões internacionais, precisando sofrer as devidas refinações, que vieram a garantir-lhe um importante avanço epistemológico (SACHS, 2004, p.34).

Dahl (1997) *apud* Bellen (2006, p. 27) reconhece que para alcançar o DS, deve-se chegar a uma concepção que seja compreensiva e ao mesmo tempo compreensível do conceito, não sendo tarefa fácil. Segundo o mesmo autor

“Alguns métodos que procuram avaliar a sustentabilidade partem da suposição sobre algumas características e metas da sociedade. Outros procuram observar as metas e os princípios que emergem da própria sociedade. Todas essas concepções são importantes para que se tenha um retrato mais elaborado sobre esse sujeito complexo que é o desenvolvimento sustentável”.

Portanto, faz-se necessário ampliar as pesquisas acerca do DS na busca de desenvolver ferramentas capazes de aplicá-lo e mensurá-lo apropriadamente em âmbito global, nacional, regional e local, pois como afirma Veiga (2008, p.208) o desenvolvimento sustentável pode ser considerado um enigma à espera de ser desvendado.

2.2 Desenvolvimento Rural Sustentável

O rural longe de ser apenas um ambiente diferenciado pela relação com a terra - e mais amplamente com o meio ambiente - está intensamente relacionado ao urbano que lhe é contíguo (SILVA, 2001, p.23). No espaço rural, são desenvolvidas funções produtivas, de preservação ambiental, cultural, de espaço de moradia, de lazer, de localização, de unidades fabris ou de serviços que geram empregos não agrícolas, etc. (BIANCHINI, 2001, p.71). Nesse sentido, percebe-se que o espaço rural é constituído pelos setores secundários e terciários e não apenas pelo setor primário. No entanto, conforme Veiga (2001, p. 2) há quem tenha dificuldade de compreender a existência dos setores secundários e terciários, no espaço rural, pelo fato de entenderem como urbanas todas as atividades extra-agropecuárias, mesmo que ocorram em zonas classificadas como rurais. Vale comentar que a atual definição de cidade e corte urbano/rural oficialmente usado no país é bastante questionado, principalmente depois da publicação, do professor Eli da Veiga e colaboradores, 2001, intitulada de *O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*.

O espaço rural é um dos segmentos, assim como, o espaço urbano, as empresas, etc., que são colocados como possivelmente sustentáveis. Tanto que na literatura encontramos termos relacionados ao adjetivo sustentável e o meio rural, tais como agricultura sustentável, desenvolvimento agrícola sustentável e desenvolvimento rural

sustentável. Para Almeida (1997, p. 46), o qualificativo sustentável associado à agricultura mundial passou a atrair atenção de um número crescente de pesquisadores e agricultores, no final da década de 1980, surgindo assim inúmeras definições sobre o tema, o que serviu para explicitar a insatisfação com a agricultura convencional. Essa, alicerçada no que foi denominada de *Revolução Verde*, intensificou-se após a Segunda Guerra Mundial e proporcionou inovações tecnológicas e fatores de produção que permitiram maior avanço produtivo na agricultura, aumentando assim a expressivamente a produção de alimentos. No entanto, ela trouxe consigo também consequências negativas tanto aos aspectos econômicos e sociais como ambientais. Dentre os ambientais, podemos citar erosão do solo, desmatamento, degradação dos ecossistemas, redução na qualidade da água potável, inundação e salinização das terras irrigadas que, segundo Ehlers (1994), foram apontados como fatores que podem tornar insustentáveis os atuais sistemas de produção agrícola.

Em termos gerais, a “insustentabilidade” do modelo agrícola moderno ou convencional é atribuída, não apenas, ao comprometimento dos recursos produtivos mas também à grande dependência de insumos de alto custo energético, à geração e ao agravamento das desigualdades econômicas e sociais em níveis local, regional e mundial e à incapacidade de atender às finalidades primárias de alimentar a população e de melhorar as condições de vida daqueles envolvidos diretamente no processo produtivo (MATOS, 2009, p.96). Diante desse cenário e da crescente difusão do termo mais geral - desenvolvimento sustentável - surgiu a expressão desenvolvimento rural sustentável (Navarro, 2001, p.89).

O documento Agenda 21, em seu capítulo 14, comenta que o principal objetivo do desenvolvimento rural sustentável, bem como do desenvolvimento agrícola sustentável, é aumentar a produção de alimentos de forma sustentável e incrementar a segurança alimentar. Mas o documento deixa claro que, para criar condições que permitam tais desenvolvimentos, é necessário realizar ajustes nas políticas para a agricultura, o meio ambiente e a macroeconomia, em nível nacional e internacional, em países desenvolvidos ou em desenvolvimento (MMA, 2011). É importante comentar que embora os termos desenvolvimento rural sustentável (DRS) e desenvolvimento agrícola sustentável (DAS) estejam relacionados com a área rural, existe diferença entre eles.

Para Candiotto e Corrêa (2004, p. 270), o DAS tem seu enfoque alocado na produtividade dos sistemas agrícolas e está associado às atividades eminentemente agrícolas. O conceito desse desenvolvimento incorpora, de maneira geral, as preocupações de integrar a produtividade dos sistemas agrícolas a aspectos econômicos, sociais e ambientais (ALMEIDA, 1997, p.47).

A estratégia de desenvolvimento agrícola sustentável tem como filosofia neutralizar ou minimizar os efeitos das perturbações antrópicas no meio ambiente. Essas perturbações, que tornam um agroecossistema “insustentável”, são manifestadas quando indicam (...) a redução: (a) da capacidade homeostática, tanto nos mecanismos de controle de pragas como nos processos de reciclagem de nutrientes; (b) da capacidade “evolutiva” do sistema, em função da erosão ou da homogeneização genética provocada pelas monoculturas; (c) da disponibilidade e qualidade de recursos que atendam as necessidades básicas (acesso à terra, água, etc.); e (d) da capacidade de utilização adequada dos recursos disponíveis, principalmente devido ao emprego de tecnologias impróprias (ALMEIDA, 1997, p.46).

Na busca de restabelecer a racionalidade mais ecológica da produção agrícola, é preciso compreender a natureza dos agroecossistemas e os princípios que regem seu funcionamento o que pode ser obtido por meio da agroecologia (ALTIERI, 1994, p. 371). Ainda que haja diversas interpretações conceituais, a agroecologia visa contribuir tanto no desenvolvimento de estilos de agricultura de base ecológica como na elaboração de estratégias de desenvolvimento rural, tendo como referência a sustentabilidade (CAPORAL e COSTABBEER, 2002 *apud* CAPORAL e COSTABBEER, 2006, p.88).

Mas o que será mesmo o desenvolvimento rural sustentável? Segundo Candiotto e Corrêa (2004, p. 270), o DRS tem um enfoque amplo, que vai além da produtividade agrícola, pois deve envolver aspectos como a conservação e a recuperação ambiental (água, ar, solo, fauna e flora), a saúde, a educação, o saneamento básico, as atividades de lazer e a valorização da cultura local; a afirmação da auto-estima, o avanço nas relações e na organização social, entre outros. Neste sentido, segundo Jara (2001, p.25), as variáveis da sustentabilidade desse desenvolvimento rural seriam o bem-estar econômico e a produtividade; o capital humano e a qualidade de vida; o capital social e a equidade e a gestão ambiental integrada dos recursos naturais.

Para Costabeber e Caporal (2002, p.3), o desenvolvimento rural sustentável trata de

um processo gradual de mudança que encerra em sua construção e trajetória a consolidação de processos educativos e participativos que envolvem as populações rurais, conformando uma estratégia impulsionadora

de dinâmicas sócio-econômicas mais ajustadas ao imperativo ambiental, aos objetivos de equidade e aos pressupostos de solidariedade intra e intergeracional.

Pereira (2010, p.27) já conceitua o desenvolvimento rural sustentável como sendo uma estratégia que busca promover um desenvolvimento com menos desigualdades sociais, degradação do meio ambiente e, conseqüentemente, uma verdadeira melhoria na qualidade de vida das populações rurais. Nesse caso, cabe ressaltar que qualquer estratégia de desenvolvimento rural por si só já visa à melhoria do bem-estar das pessoas que residem no meio rural. Sendo assim, Navarro (2001, p.88) acredita que o qualificativo sustentável da expressão DRS se refere apenas ao plano ambiental, ou seja, o que diferencia o desenvolvimento rural do desenvolvimento rural sustentável, neste caso, seria o fato de incluir a dimensões ambientais nas estratégias de desenvolvimento.

Assim como o próprio conceito de desenvolvimento sustentável, verifica-se que a definição desse desenvolvimento no meio rural possui divergências conceituais, todavia todos ressaltam a necessidade de obter uma qualidade de vida digna as populações rurais, assim como dessas promoverem o uso equilibrado dos recursos naturais finitos de modo a não comprometer as gerações futuras.

De acordo com a MMA (2011) o documento Agenda 21 indica as ferramentas essenciais para alcançar o desenvolvimento rural e agrícola sustentável no Brasil seriam a reforma da política agrícola e agrária, a participação, a diversificação dos rendimentos, a conservação da terra e um melhor manejo dos insumos.

Na tentativa de possibilitar avanços na transição de paradigmas nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, Favareto *et al.* (2010, p.36-40) apresentou as seguintes ideias: Primeiramente, a necessidade de um pacto na sociedade brasileira em torno da paridade entre as regiões rurais e urbanas de forma que um cidadão tenha garantido seu direito de bens e serviços independente de viver em meio rural ou urbano; Depois a criação de uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDS) que consolidasse alguns elementos fundamentais necessários para garantir continuidade e cumulatividade nas políticas e nos investimentos públicos. Em seguida, a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) que exigiria uma forte mudança nas formas de planejamento e estaria estruturada em quatro pilares: I. Fortalecimento da produção agropecuária; II. Promoção da qualidade de vida nas regiões rurais; III. Inserção competitiva com diversificação das economias regionais;

IV. Participação social. E por último, a reformulação das organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável.

Independente dos mecanismos e das políticas desenvolvidos para se alcançar o desenvolvimento rural sustentável, faz-se necessário que exista a participação das populações rurais, dos governos (nacional, regional ou local), do setor privado, dos pesquisadores e das universidades.

2.3 O Enfoque Territorial

Na visão de Sepúlveda *et al.* (2003, p.70), o desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial

es una propuesta que se centra en el individuo, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que busca la sostenibilidad del bienestar, que reconoce el carácter multidimensional de los sistemas productivos y que favorece el aprovechamiento competitivo pero racional de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.

O enfoque territorial, ou abordagem territorial, constitui conforme Belmar e Loguercio (2006, p.29, tradução nossa) “uma nova forma de entender e abordar o desenvolvimento rural para enfrentar os obstáculos e desafios a partir da perspectiva de território através da análise dinâmica e abrangente que inclui as várias dimensões que nele atuam.” Esse enfoque aparece como uma opção ao desenvolvimento rural por supor políticas públicas que estimulam a criação de projetos que valorizam as características locais e regionais no processo de desenvolvimento. Para Favareto *et al.* (2010, p.40) a abordagem territorial do desenvolvimento abre um caminho para transformar o ideal normativo contido na ideia de desenvolvimento sustentável em algo operativo por meio de políticas públicas.

A justificativa para essa abordagem tem vários aspectos, dentre eles, o já questionado fato de o rural não se resumir apenas ao agrícola. Além desse, há também a questão de a escala municipal ser restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e da escala estadual ser excessivamente ampla; a necessidade de descentralizar as políticas públicas; o fato de o território ser uma unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (DELGADO; LEITE, 2011, p. 433).

O aparecimento do enfoque territorial no desenvolvimento rural se deu por alguns fatores, como o debate sobre o modelo produtivista. Na visão de Snheider (2004, p.99-106) o surgimento se deu pelas seguintes razões: A primeira por causa do esgotamento teórico e prático da abordagem regional que perdeu seu poder explicativo a partir de meados da década de 70, em especial, na década de 80, quando novos critérios de julgamento e avaliação do que poderia ser definido como desenvolvimento (como a noção de sustentabilidade ambiental) passou a existir e se firmar. A segunda, devido ao questionamento crescente da dinâmica setorial (agricultura, indústria, comércio etc), passou a se desenvolver muito mais a partir de uma lógica de escopo do que de escala.

No Brasil, a incorporação desse enfoque concretizou-se institucionalmente pela criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) (SHNEIDER, 2004, p.99). Desde então esse vem sendo adotado para a promoção do desenvolvimento rural no país. Na realidade, conforme Hespanhol (2010, p.124), o enfoque territorial vem sendo considerando no Estado brasileiro, no âmbito normativo e operacional, uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção do governo na sociedade a partir de diferentes níveis de atuação. Ao apresentar essa função, Shneider (2004, p.110) acredita que o território é considerado uma unidade de referência para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social.

Na realidade, diversas são as definições dadas a território. Weigand *et al.* (2003, p.4) o define como sendo o espaço da ação coletiva promovida e integrada por determinados grupos, tais como movimentos sociais, governos, associações, entre outros; Haesbaert (2007, p.79) o conceitua como sendo resultado da imbricação de múltiplas relações de poder, desde o poder mais material das relações econômico políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural; e o próprio MDA o conceitua como sendo

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, MDA/SDT, 2005).

Essa definição, assim como indica Favareto *et al.* (2010, p. 90) tem a característica de identificar num mesmo espaço geográfico o rural e o urbano; de introduzir o tema da identidade e sua relação com a coesão social e de mostrar o caráter multidimensional que introduz um equilíbrio com a visão econômica que tem prevalecido nas percepções mais tradicionais de desenvolvimento rural e que introduz os aspectos sociais, ambientais, políticos e culturais como essenciais na construção das ações e programas.

Nesse sentido, é inegável a importância de uma abordagem territorial para o estudo dos fenômenos relativos ao desenvolvimento rural. Sendo assim, Schejtman e Berdegú (2003) *apud* Shneider (2004, p.105-106) indicam que, para se tratar o desenvolvimento rural na perspectiva territorial, é necessário levar em consideração os seguintes elementos

Primeiro, é num ambiente cada vez mais competitivo que se dão as chances de sobrevivência das unidades de produção. **Segundo**, a inovação tecnológica continua a ser uma variável-chave para elevar a produtividade da mão-de-obra e as rendas da população rural. **Terceiro**, a competitividade é um fenômeno sistêmico e depende dos ambientes e dos territórios. **Quarto**, a demanda externa exerce um apelo decisivo sobre as transformações produtivas locais e territoriais. **Quinto**, os vínculos rural-urbanos são fundamentais ao desenvolvimento de atividades agrícolas e não-agrícolas em um território. **Sexto**, o desenvolvimento institucional tem importância fundamental para o desenvolvimento dos territórios. **Sétimo**, o território não é um espaço físico objetivamente existente, mas uma construção social, isto é, um conjunto de relações sociais que se originam e se expressam em uma identidade e em um sentimento de pertencimento compartilhado por agentes públicos e privados (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2003 *apud* SHNEIDER, 2004, p.105-106, grifo nosso).

Ainda segundo Shneider (2004, p.106), com base nesses elementos, a aplicação de programas e ações de desenvolvimento territorial rural permitiria produzir, concomitantemente, transformações produtivas e institucionais; valorizar a heterogeneidade dos territórios, bem como sua capacidade endógena de desenvolver capacitações e iniciativas assentadas na sua identidade socialmente legitimada.

Diante do exposto, é sabido que, no Brasil, a abordagem territorial já possui sua importância e vem sendo reorientada mediante políticas direcionadas aos territórios rurais, tais como o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania, que estão desenhando o novo paradigma do desenvolvimento rural sustentável.

2.4 As Políticas Territoriais no Brasil

Por muitos anos, as políticas públicas adotadas pelo Governo Federal trataram o Brasil como sendo um país homogêneo. Segundo BRASIL (2005, p. 9), foi verificado que as políticas nacionais muito centralizadas na gestão e pouco na implementação apresentavam dificuldades em atingir os objetivos esperados de um desenvolvimento de forma sustentável, acabando por sujeitar a matriz social e produtiva exclusivamente aos interesses nacionais, limitando, dessa forma, à participação, à articulação e à integração das dimensões regionais e locais aos processos decisórios e de implantação das políticas públicas.

Abramovay (1998, p. 1), ao discutir as categorias básicas sobre as quais deve ocorrer a formulação de políticas de desenvolvimento rural, destaca para o Brasil a necessidade de criar condições que alterem o ambiente institucional local e regional, de forma a permitir que sejam reveladas as potencialidades com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) identificou a necessidade de redefinir a abordagem dada ao planejamento brasileiro de maneira a permitir uma visão mais integradora de espaços, agentes, mercados e das políticas públicas por meio de iniciativas locais, buscando, dessa forma, integrar as organizações internas dos territórios rurais (MDA, 2005, p.9).

A inserção dos primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial aconteceu no último período do governo Fernando Henrique Cardoso quando se passou a destinar parte dos recursos da linha de financiamento do PRONAF Infraestrutura para projetos de caráter intermunicipal (Favareto *et al.*, 2010, p 12). No entanto, essa foi intensamente ampliada no início do Governo Lula, no ano de 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

O objetivo da SDT seria estimular a dinamização entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade civil, na busca de desenvolver instrumentos complementares às funções produtivas, para que pudessem avançar com segurança a caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos do ordenamento quanto de desenvolvimento dos territórios (BRASIL, 2003, p. 25).

Segundo Leal (2010, p. 11) com a criação da SDT a linha de financiamento PRONAF Infraestrutura, que esteve em operacionalização de 1997 a 2002, sob responsabilidade da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) – passou a ser gerenciada

pela SDT, recebendo a denominação de Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). Esse programa, conhecido também como Territórios de Identidade, teve sua origem relacionada com a concepção da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), mas só passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº5, de 18/07/2005 (DELGADO; LEITE, 2011, p.432). Trata-se de um programa diferenciado, voltado para o setor da agricultura familiar e dos povos e das comunidades tradicionais.

Sua dinâmica institucional é bastante diferenciada, obedecendo a uma lógica de seleção de territórios que serão foco da intervenção pública e estabelecendo em distintos níveis da administração pública conselhos compostos pelo Estado e sociedade civil, que se encarregam de estruturar e avançar com o programa. As áreas rurais concentradas de elevados graus de pobreza e locais de moradia de agricultores familiares, assentados e comunidades e populações tradicionais são o foco do programa, de forma que os interesses giram em torno desses atores (LEITE *et al.*, 2011, p.70).

Nesse sentido, Leal (2010, p.11) afirma que o programa foi formulado para distribuir recursos aos Territórios Rurais hoje homologados pela SDT e para ofertar recursos aos municípios rurais que se caracterizam por apresentarem baixos Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), tendo a finalidade de dotar essas localidades de melhores infraestruturas e serviços.

Entretanto, ao longo da implementação desse programa, o governo observou que “alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas” (DELGADO; LEITE 2011, p. 434). Diante desse entendimento, surgiu o Programa Territórios da Cidadania.

2.4.1 Programa Territórios da Cidadania

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) é uma redefinição do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Surgiu por meio do decreto s/nº de 25 de fevereiro de 2008 com o objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Segundo o referido documento, essa estratégia contemplaria: I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Trata-se, portanto, de um programa de garantia de direitos sociais voltado às regiões do país mais carentes que visa levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009).

Inicialmente, o PTC atendeu 60 territórios, tendo, no ano de 2009, duplicado esse número para 120 em todo o país. Esses representam 1851 municípios (33,27% do total do país) e 42.741.272 milhões de habitantes o que corresponde 23,23% da população brasileira (MDA, 2012).

A SDT utilizando-se do conhecimento de que um território rural é definido por sua identidade social, econômica, cultural e por meio dos seguintes requisitos: conjunto de municípios com até 50 mil habitantes e densidade populacional menor que 80 habitantes/km², (BRASIL, 2005), fez uso, conforme dados oficiais, dos seguintes critérios para selecionar os territórios da cidadania: incorporação ao PRONAT; menores índices de desenvolvimento humano – IDH territorial; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares ou assentados da reforma agrária; maior concentração de quilombolas ou populações indígenas; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e com maior organização social; maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) - este último passou a ser utilizado para a incorporação de Territórios a partir de 2009.

O programa possui um elevado número de entidades envolvidas, tais como ministérios parceiros, órgãos federais e estaduais, representantes governamentais e municipais e a sociedade civil. Sendo assim, para seu desenvolvimento e gestão, foi definido um Comitê Gestor Nacional responsável pelas diretrizes e pela avaliação do Programa; um Comitê de Articulação Estadual, que fomenta as políticas públicas e

acompanha a execução das ações do Programa e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural – CODETER ou simplesmente Colegiados Territoriais que são responsáveis pelas discussões, planejamento e execução das ações para o desenvolvimento do Território (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009).

Em relação aos Colegiados Territoriais Favareto *et al* (2010) ressaltam que foram concebidos com a pretensão de estimular a participação social no desenvolvimento territorial. Em vez da existência dos Conselhos Municipais que atuam em âmbito municipal, a sociedade passa a se manifestar nos Colegiados Territoriais cuja esfera de atuação é o território.

No ano de 2008, foram definidas 180 ações para três eixos de atuação: apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e qualificação da Infra-estrutura. Para essas ações foram destinados R\$ 9,3 bilhões para seu pagamento, realizados nos 60 Territórios da Cidadania atendidos pelo programa em todo o país (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009). Para o ano de 2010, foi previsto um investimento de R\$ 27 bilhões de reais para a realização de 169 ações, nos seguintes grupos de ação: direitos e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura; infra-estrutura e apoio à gestão territorial. No entanto, conforme informado no *site* Portal da Cidadania, até o dia 31 de dezembro de 2010, apenas 141 ações haviam sido executadas com um valor de R\$ 26 bilhões (TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2010).

Com relação ao planejamento e gestão do programa, são gerados anualmente Matrizes de Ações, Planos e Relatórios de Execução do PTC. O documento “Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades” (2009) do MDA comenta como isso acontece.

Segundo o documento, inicialmente é apresentada em cada território, todos os anos, uma Matriz de Ações - conjunto de propostas ou de ações do Governo Federal para o Território, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas. Em seguida, o Colegiado Territorial inicia um Debate Territorial, no qual são discutidas as ações e indicadas demandas e/ou prioridades. Este também é o fórum para definir uma agenda de articulação do Colegiado Territorial com as instâncias municipais para o atendimento de demandas específicas.

Após o Debate Territorial, o Governo detalha a Matriz de Ações, incorporando ajustes e complementações o que resulta no Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no Território.

Por fim, o documento indica que o controle das ações do Plano de Execução é feito por meio de um Relatório de Execução, que detalha os estágios da execução física e orçamentária - financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas. Esse é concluído com arquivos elaborados pelos gestores das ações, que contêm dados do andamento das obras nos municípios, nas localidades e nas comunidades. O MDA também disponibiliza as informações obtidas nesse ciclo por meio do *site* Portal da Cidadania.

Diante do exposto, para Favareto *et al.* (2010, p.105) não é casual a denominação dada ao Programa “Territórios da Cidadania”, uma vez que esse programa traz à tona a dimensão política da cidadania, como categoria fundamental da visão de desenvolvimento, ao se reconhecer que o desenvolvimento social não é simplesmente inserção em uma economia dinâmica por meio da renda, do emprego e do rendimento, mas que conseqüentemente, inclui o desenvolvimento da cidadania.

2.5 O Estado do Ceará e o Desenvolvimento Rural Sustentável

Segundo Pereira (2010, p. 47) o Estado do Ceará é pioneiro nas ações voltadas para a busca do Desenvolvimento Rural Sustentável, executando desde a década de 90 por meio de suas Secretarias, Entidades, Apoiadores e Beneficiários, uma série de medidas por meio de seus programas e projetos voltados para esse fim.

Além de ações de combate à pobreza rural por meio de políticas públicas específicas como o Projeto São José, uma das ferramentas utilizadas pelo Estado é o “planejamento governamental” a partir da elaboração de Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS). O primeiro deles foi elaborado para implementação a partir de 1998 e teve como principais objetivos resolver os problemas econômicos sociais das comunidades do interior de forma sustentável, além de promover o aumento acentuado nos índices de produtividade e queda na flutuação anual da produção agropecuária (Pereira, 2010, p. 35). Desde então, a cada governo, foram elaborados novos Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável, com novas metas e estratégias. O último foi lançado para o período de 2008 a 2011 e teve como objetivo principal promover o

desenvolvimento rural sustentável do Estado do Ceará, por meio dos agricultores familiares, com participação, inserção, justiça social, bem como através da implantação da abordagem territorial (CEARÁ, 2008, p. 26). A implementação dessa abordagem como enfoque para o desenvolvimento rural sustentável e solidário é uma meta do PDRS 2011. Isso se daria por meio do apoio e do reforço aos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania existentes no Estado do Ceará (CEARÁ, 2008).

O Estado do Ceará apresenta 06 (seis) Territórios da Cidadania: Inhamuns Crateús, Sertão Central, Vales do Curu e Aracatiaçu, Cariri, Sobral e Sertões de Canindé. Vale ressaltar que os três primeiros territórios foram selecionados inicialmente no ano de 2008, enquanto os demais aderiram ao programa apenas no ano de 2009.

Por meio de políticas e programas, como o citado anteriormente, o meio rural venha experimentando melhorias nos seus aspectos econômicos, sociais e ambientais. Contudo, observa-se que ainda são grandes os entraves existentes para se alcançar o desenvolvimento rural no Estado. Leite (2011) cita alguns desafios que ainda impedem a existência de um desenvolvimento equilibrado, por exemplo, a existência da concentração da renda e de Infraestrutura nas cidades metropolitanas em comparação com o interior, bem como as diferenças existentes na própria zona rural (áreas irrigadas e de sequeiro, grandes e pequenos estabelecimentos agropecuários, assistidos ou não pela extensão pública). Além disso, o nível de educação básica e a capacitação profissional são ainda deficientes.

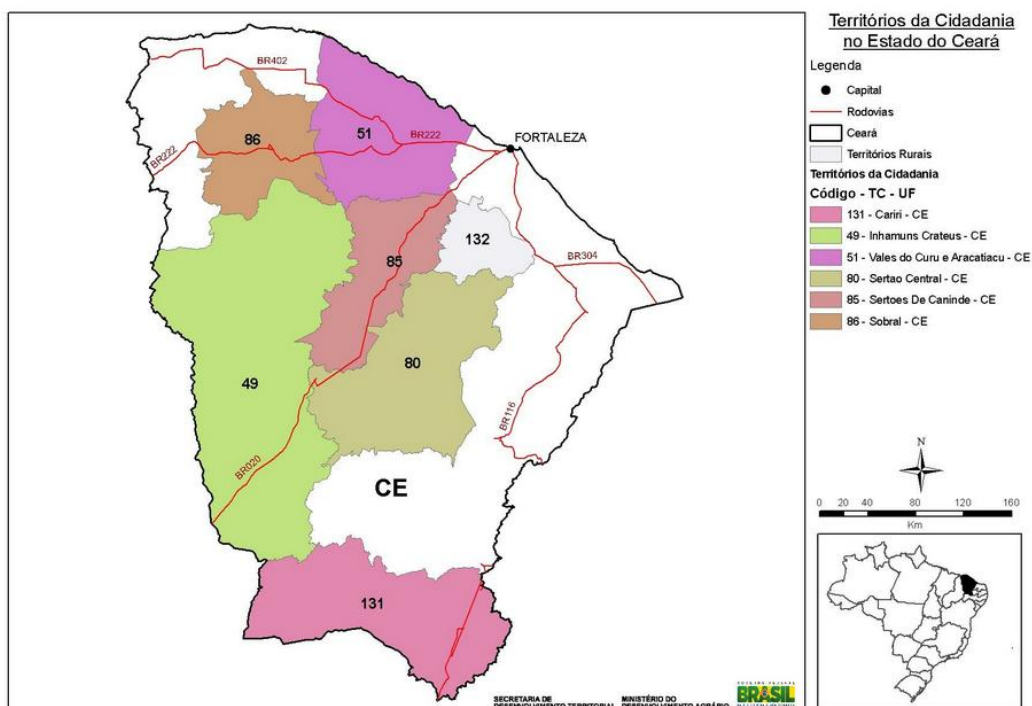
3 METODOLOGIA

Este capítulo tem como objetivo descrever os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, sendo inicialmente apresentada a área de estudo, seguida da descrição dos indicadores e origem dos dados, bem como métodos de análise empregados.

3.1 Área de estudo

O Estado do Ceará, com uma área total de 148.825,6 km², representando 9,58% da região Nordeste e 1,75% do território brasileiro (IPECE, 2010), possui 184 municípios, dos quais 100 se encontram distribuídos em seis Territórios da Cidadania do MDA, sendo eles: Cariri, Inhamuns Crateús, Sertões de Canindé, Sertão Central, Sobral e Vales do Curu e Aracatiagu (Figura 1).

Figura 1. Territórios da Cidadania, no Ceará, 2012.



Fonte: MDA/SDT (2012).

De acordo com dados do *site* Portal da Cidadania, os Territórios da Cidadania do Estado do Ceará apresentam as seguintes características:

O território Cariri, com uma área de 15.225,60 km², encontra-se localizado na região Sul do Estado do Ceará, zona semiárida. Sua população total é composta por 892.558 habitantes, dos quais 266.418 vivem na área rural, o que corresponde a 29,85% do total. Esse território possui 48.208 agricultores familiares, 605 famílias assentadas e 3 comunidades quilombolas.

Dentre os seis territórios cearenses, é o que apresenta o maior número de municípios na sua composição, 27, sendo eles: Altaneira, Antonina do Norte, Assaré, Barbalha, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Mauriti, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Abaiara, Araripe, Aurora, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririaçu, Crato, Juazeiro do Norte, Milagres e Tarrafas.

O território Inhamuns Crateús, com uma área de 30.795,60 km², está localizado na porção sudoeste, oeste, centro oeste e noroeste do Estado do Ceará. Tem uma população total de 524.175 habitantes, dos quais 235.562 vivem na área rural, o que corresponde a 44,94% do total. Esse território possui 45.145 agricultores familiares, 3.649 famílias assentadas, 12 comunidades quilombolas e 1 terra indígena (PORTAL DA CIDADANIA, 2012).

Em relação ao número de municípios, é composto por 20: Aiuaba, Arneiroz, Crateús, Hidrolândia, Independência, Ipaporanga, Ipu, Nova Russas, Novo Oriente, Parambu, Pires Ferreira, Quiterianópolis, Santa Quitéria, Tamboril, Tauá, Aarendá, Catunda, Ipueiras, Monsenhor Tabosa e Poranga.

O território Sertões de Canindé, com uma área de 9.099,20 km², encontra-se localizado no Centro Norte do Estado. Tem uma população total de 195.314 habitantes, dos quais 86.314 vivem na área rural, o que corresponde a 44,19% do total. Esse território possui 17.416 agricultores familiares e 3.261 famílias assentadas (PORTAL DA CIDADANIA, 2012).

É o território cearense com menor número de municípios em sua composição, apenas 6, sendo eles: Boa Viagem, Canindé, Caridade, Itatira, Madalena e Paramoti.

O território Sertão Central possui uma área geográfica de 15.678,40 km². É composto por 12 municípios: Banabuiú, Choró, Deputado Irapuan Pinheiro, Ibaretama, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quixadá, Quixeramobim, Senador Pompeu, Solonópole e Milhã. Sua população total é de 362.091 habitantes, dos quais 158.415 vivem na área rural, o que corresponde a 43,75% do total. Esse território possui 28.808

agricultores familiares, 2.096 famílias assentadas e 1 comunidade quilombola (PORTAL DA CIDADANIA, 2012).

O território Sobral, com uma extensão de 8.396,70 km², está localizado na região Norte do estado. Esse possui população total de 450.391 habitantes, dos quais 128.767 vivem na área rural, o que corresponde a 28,59% do total. Possui também 21.484 agricultores familiares, 1.000 famílias assentadas e 1 comunidade quilombola (PORTAL DA CIDADANIA, 2012).

Esse território é composto por 17 municípios, sendo eles: Cariré, Coreaú, Forquilha, Massapê, Moraújo, Senador Sá, Sobral, Varjota, Alcântaras, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Meruoca, Mucambo, Pacujá, Reriutaba e Santana do Acaraú.

O território Vales do Curu e Aracatiaçu, com uma extensão de 12.143,70 km², está localizado na porção noroeste do Estado do Ceará. É composto por 18 municípios, sendo eles: Amontada, Apuiarés, General Sampaio, Irauçuba, Itapagé, Itapipoca, Itarema, Miraíma, Paracuru, Paraipaba, Pentecoste, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu, Tejuçuoca, Trairi, Tururu, Umirim e Uruburetama. Sua população total é de 571.045 habitantes, dos quais 259.456 vivem na área rural, o que corresponde a 45,44% do total. Possui também 30.701 agricultores familiares, 3.527 famílias assentadas, 2 comunidades quilombolas e 3 terras indígenas (PORTAL DA CIDADANIA, 2012).

3.2 Origem dos dados

Os dados utilizados na pesquisa são de origem secundária e podem ser divididos em dois grupos:

- aqueles referentes ao Programa Territórios da Cidadania, obtidos junto aos Relatórios de Execução 2009 e 2010. Utilizaram-se dados dos dois últimos anos de implantação do PTC no Estado do Ceará, disponíveis no *site* Portal da Cidadania até a data da pesquisa.
- aqueles referentes aos indicadores de sustentabilidade, distribuídos nas quatro dimensões: ambiental, econômica, institucional e social, (coletados em publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira(INEP).

3.3 Métodos de análise

3.3.1 Organização das ações e montante investido pelo PTC

As ações do Programa Territórios da Cidadania encontram-se organizadas nos seguintes grupos: direitos e desenvolvimento social; organização sustentável da produção; saúde, saneamento e acesso à água; educação e cultura; infraestrutura e apoio à gestão territorial e ações fundiárias.

Com o propósito de as ações do PTC ao desenvolvimento rural sustentável, interesse desta pesquisa, o ponto de partida para a análise dos dados consistiu em reorganizá-las em quatro novas categorias: ações voltadas à dimensão econômica do desenvolvimento, dimensão social, dimensão institucional e dimensão ambiental. A composição de cada categoria de ações formada encontra-se disponibilizada no APÊNDICE A.

3.3.2 Índices de Desenvolvimento Rural Sustentável

A análise dos níveis de sustentabilidade dos territórios da cidadania ocorreu por meio de índices agregados referentes a cada dimensão do desenvolvimento sustentável. Inicialmente construiu-se uma matriz de indicadores com informações referentes aos 100 municípios inseridos nos Territórios da Cidadania no Estado do Ceará.

Para Bellen (2006, p.42), o objetivo do indicador é reunir e quantificar informações de modo que sua significância fique mais aparente. Eles simplificam as informações sobre fenômenos complexos tentando melhorar, com isso, o processo de comunicação.

Neste estudo, foram selecionados 35 (trinta e cinco) indicadores tendo como critérios:

- relação com as ações propostas pelo PTC;

- a pertinência quanto ao tema de estudo (condições econômicas, sociais, institucionais e ambientais) e o reconhecimento técnico e acadêmico;
- clareza e objetividade e a confiabilidade dos dados disponíveis;
- as possibilidades técnicas de mensuração e
- a disponibilidade de dados para os municípios estudados.

Após a seleção dos indicadores, procedeu-se à construção dos seguintes índices agregados de desenvolvimento:

- índice de desenvolvimento rural segundo aspectos econômicos (IDRE),
- índice de desenvolvimento rural segundo aspectos institucionais (IDRI) e
- índice de desenvolvimento rural segundo aspectos sociais (IDRS).
- índice de desenvolvimento rural segundo aspectos de gestão ambiental (IDRGA),

O cálculo desses índices seguiu dois procedimentos distintos, dada a natureza dos indicadores componentes (quantitativa ou qualitativa).

Procedimento I

Adotado no cálculo do IDRE, IDRI e IDRS, compostos por indicadores quantitativos, consistiu em duas etapas descritas a seguir.

- Padronização dos indicadores;

A padronização dos indicadores teve como objetivo possibilitar a comparação e a agregação dos mesmos (pois são expressos em grandezas diferentes). Adotou-se procedimento amplamente aceito nos meios acadêmicos e governamentais:

$$I_{pijy} = \frac{I_{jly} - I_{jry}}{I_{jmy} - I_{jry}} \quad (1)$$

sendo:

I_{pijy} = Valor padronizado do indicador j da dimensão y no i -ésimo município

I_{jly} = Valor do indicador j da dimensão y no i -ésimo município

I_{jry} = Valor do indicador j da dimensão y no município em pior situação

I_{jmy} = Valor do indicador j da dimensão y no município em melhor situação

Com a padronização, o município com melhor desempenho quanto ao indicador analisado obteve o valor 1 (um) e com pior desempenho o valor 0 (zero).

- ii. Cálculo dos índices referentes aos aspectos econômicos, institucionais e sociais;

Os índices de desenvolvimento rural, nos três aspectos analisados (social, econômico e institucional), foram calculados, inicialmente, para cada um dos municípios por meio da fórmula:

$$IDR_{yi} = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n I_{pji} \quad (2)$$

Sendo:

IDR_{yi} = Índice de desenvolvimento rural segundo a dimensão y, no *i-ésimo* município.

y = dimensão econômica, institucional e social = (1,2,3)

i = municípios inseridos no território = (1, ..., m)

j = indicadores analisados na dimensão y = (1, ..., n)

Para a dimensão econômica: $n_1 = j$ [1,12]..... $y_1 = 12$
indicadores

Para o aspecto institucional: $n_2 = j$ [13,15],..... $y_2 = 3$ indicadores

Para o aspecto social: $n_3 = j$ [16, 29],..... $y_3 = 14$ indicadores

Os IDR_{yw} para cada território corresponde a média aritmética dos IDR_{yi} dos municípios nele inseridos.

$$IDR_{yw} = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m IDR_{yi}$$

w = territórios da cidadania no Ceará (1, ...,p)

Procedimento II

Adotado no cálculo do índice de desenvolvimento rural segundo aspectos de gestão ambiental (IDRGA) composto por indicadores qualitativos.

Foi atribuído o escore 1 para a existência do instrumento de gestão no município e 0 para a ausência deste. Relembrando, os instrumentos (indicadores) considerados foram:

- Conselho Municipal de Meio Ambiente
- Fundo Municipal de Meio Ambiente
- Financiamentos de ações e projetos para questões ambientais
- Presença de instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente
- Consórcio Intermunicipal
- Comitê de Bacia Hidrográfica

Assim:

$$IDRGA_i = \frac{1}{r} \sum_{g=1}^r I_{gi}$$

Sendo:

$IDRGA_i$ = Índice de Desenvolvimento Rural segundo aspectos de Gestão Ambiental no *i-ésimo* município.

I_{gi} = Escore correspondente ao indicador g no no *i-ésimo* município.

$g = 1, \dots, r$ (indicadores de gestão)

Os $IDRGA_w$ para cada território corresponde a média aritmética dos $IDRGA_i$ dos municípios nele inseridos.

$$IDRGA_w = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m IDRGA_i$$

No Quadro 1, constam os indicadores selecionados em cada dimensão. A descrição de cada indicador encontra-se no APÊNDICE B.

Quadro 1. Indicadores selecionados para avaliação da importância do PTC no desenvolvimento rural sustentável dos municípios beneficiados

Dimensão	Indicador	Justificativa
Econômica	Efetivo de bovinos por km ²	Buscaram-se indicadores representativos das atividades econômicas no meio rural e associados à geração de emprego e renda para a população local. Essa opção explica a inserção de indicadores como efetivo de rebanhos e produção de carvão e lenha nesta dimensão e não, na dimensão ambiental, estes últimos adotados como <i>proxy</i> do extrativismo vegetal.
	Efetivo de caprinos por km ²	
	Efetivo de ovinos por km ²	
	Número de empregos formais	
	PIB a preços de mercado	
	PIB <i>per capita</i>	
	Produção de leite	
	Produtividade da mamona	
	Produtividade das frutas	
	Produtividade das lavouras da agricultura familiar	
	Quantidade produzida de carvão por km ²	
	Quantidade produzida de lenha por km ²	
Institucional	Financiamentos concedidos à agricultura	Os indicadores foram selecionados na perspectiva de que o baixo nível de capitalização do produtor rural demanda primordialmente a liberação de crédito pelas instituições e de que a arrecadação de impostos é a fonte de recursos para investimentos na melhoria da qualidade de vida da população.
	Financiamentos concedidos à pecuária	
	Receita arrecadada total	
Social	Cobertura vacinal	Foram priorizados indicadores distribuídos nos aspectos saúde, educação e infraestrutura básica, especialmente aqueles diretamente impactados pelas ações do PTC. Embora não sejam específicos das áreas rurais, os serviços mencionados atendem também a população nessa área residente.
	Consumidores de energia <i>per capita</i>	
	Consumo de energia elétrica <i>per capita</i>	
	Dentistas por mil habitantes	
	Equipes do programa de saúde bucal	
	Médicos por mil habitantes	
	Número de agentes comunitários de saúde por mil habitantes	
	Taxa de abandono no ensino fundamental	
	Taxa de abandono no ensino médio	
	Taxa de cobertura d'água urbana	
	Taxa de cobertura no ensino fundamental	
	Taxa de cobertura no ensino infantil	
	Taxa de cobertura no ensino médio	
Taxa de cobertura urbana de esgoto		
Ambiental	Comitê de bacia hidrográfica	Os indicadores nesta dimensão foram selecionados com o propósito de permitir inferências sobre a gestão ambiental nos territórios da cidadania, imprescindível para a sustentabilidade nesta dimensão.
	Conselho municipal de meio ambiente	
	Consórcio intermunicipal	
	Financiamentos de ações e projetos para questões ambientais	
	Fundo municipal de meio ambiente	
	Presença de instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente	

3.3.3 Contribuição dos indicadores para os Índices de Desenvolvimento Rural Sustentável

A contribuição de cada indicador no índice de desenvolvimento rural do município foi calculada da seguinte forma:

$$C_{jyw} = \frac{1}{n} \left(\frac{\sum_{i=1}^m I_{pjiy}}{m} \right) \cdot IDR_{yw} \cdot 100 \quad (3)$$

Sendo:

C_{jyw} = contribuição do j -ésimo indicador no índice de desenvolvimento rural segundo a dimensão y no w -ésimo território.

3.3.4 Taxas de crescimento dos Índices de Desenvolvimento Rural Sustentável

As mudanças ocorridas nas dimensões do Desenvolvimento Rural Sustentável contempladas pelo Programa Territórios da Cidadania foram mensuradas por meio de taxas de crescimento TC no período:

$$TC_{yw} = \left(\frac{IDR_{yw(t+1)}}{IDR_{yw(t)}} \cdot 100 \right) - 100 \quad (4)$$

Sendo:

TC_{yw} : taxa de crescimento do Índices de Desenvolvimento Rural Sustentável na dimensão y no w -ésimo território

$IDR_{yw(t+1)}$ = Índices de Desenvolvimento Rural Sustentável na dimensão y no w -ésimo território no ano $t+1$

$IDR_{yw(t)}$ = Índices de Desenvolvimento Rural Sustentável na dimensão y no w -ésimo território no ano t

e taxas médias geométricas de crescimento:

$$TCA_{yw} = \sqrt[t]{\left(\frac{IDR_{yw(t+1)}}{IDR_{yw(t)}} * 100\right)} - 100 \quad (5)$$

sendo:

TCA_{yw} : taxa média geométrica de crescimento anual do Índices de Desenvolvimento Rural Sustentável na dimensão y no w -ésimo território

t = intervalo de tempo entre os períodos analisados

Para as dimensões econômica, social e institucional, foram considerados os anos 2007 (antes da implantação do PTC) e 2010 (após implantação do PTC).

Para a dimensão ambiental, os dados são referentes aos anos de 2008 e 2009, em virtude da indisponibilidade de dados nos anos citados anteriormente. No caso específico desta dimensão, salienta-se que os anos de análises dos indicadores precedem a Lei Complementar nº140, de 8 de dezembro de 2011 que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 As intervenções do Programa Territórios da Cidadania nas dimensões do desenvolvimento rural sustentável no Ceará.

O Programa Território da Cidadania, conforme decreto s/nº de 25 de fevereiro de 2008, destaca como um objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural por meio de uma estratégia territorial sustentável. Nesse contexto, espera-se que as ações por ele implementadas sejam instrumento de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Considerando-se a sustentabilidade como um conceito dinâmico que engloba um processo de mudança o que lhe confere uma série de divergências e sugestões sobre as dimensões que se relacionam com a mesma (BELLEN, 2006, p.33), espera-se, ainda, que ações do PTC estejam distribuídas, seja em valores absolutos (número de ações) ou em valores monetários (montante investido) nas diferentes dimensões do DS de modo que não exista um favorecimento em relação a alguma dimensão específica o o que comprometeria o desenvolvimento, dito sustentável, nos municípios do meio rural.

O levantamento das ações implementadas pelo PTC, entre 2009 e 2010, identificou, nos seis territórios pesquisados, um total de 113 ações (em cada território o número de ações variou entre 80 a 91). Percebe-se que a dimensão social tem primazia na alocação das ações em todos os territórios estudados, o que demonstra ênfase dada à dimensão social em detrimento à dimensão ambiental. Quanto às ações implementadas nos territórios, observa-se que não há diferenças significativas entre eles, em termos quantitativos (Tabela 1).

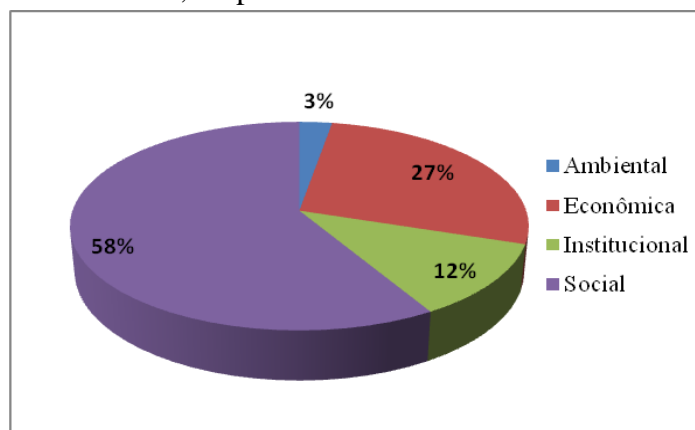
Tabela 1. Distribuição das ações por dimensão da sustentabilidade, nos Territórios da Cidadania no Ceará, no período 2009-2010.

DIMENSÃO	TERRITÓRIOS DA CIDADANIA					
	CARIRI	INHAMUNS CRATEÚS	SERTÕES DE CANINDÉ	SERTÃO CENTRAL	SOBRAL	VALES DO CURU E ARACATIAÇU
AMBIENTAL	1	2	2	1	1	1
ECONÔMICA	18	20	19	21	18	22
INSTITUCIONAL	9	9	8	7	9	8
SOCIAL	52	60	51	55	55	57
TOTAL	80	91	80	84	83	88

Fonte: Portal da Cidadania/MDA, 2012.

Verificou-se na Figura 2, que mais da metade de todas as ações, 58%, foi direcionada para dimensão social, seguida respectivamente pela econômica, 28%, institucional, 12%, e ambiental, 3%.

Figura 2. Distribuição relativa das ações dos Territórios da Cidadania, no Ceará, nas dimensões da sustentabilidade, no período 2009-2010.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

Com isso, é possível perceber que o programa buscou promover, em parceria com os Ministérios, o desenvolvimento rural nos municípios que contemplam os Territórios da Cidadania, por meio de ações sociais (em destaque), econômicas e institucionais, como as ações: implantação de melhorias sanitárias domiciliares; programa escola ativa, que busca melhorar a qualidade do desempenho escolar das escolas do campo; programa biodiesel; programa de aquisição de alimentos modalidade leite (PAA – Leite), que objetiva contribuir com o consumo de leite pelas famílias que

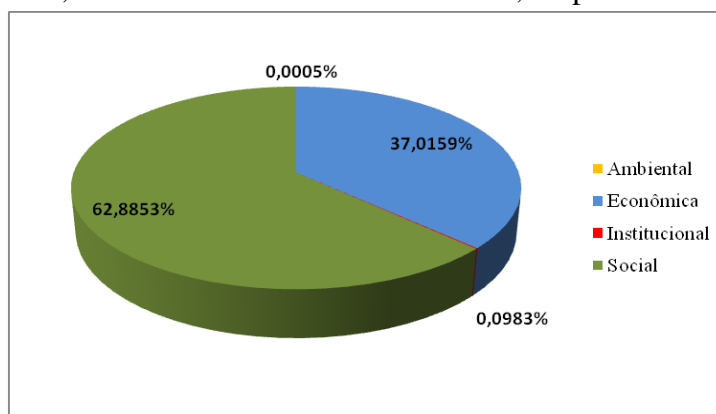
se encontram em estado de insegurança alimentar e nutricional; programa luz para todos.

No entanto, verifica-se que o programa não vem demonstrando preocupação concreta com as questões ambientais o que pode ser uma ameaça à estratégia territorial sustentável. No caso específico do Ceará, em que, segundo estudo da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME, 2006), observa-se que mais de 10% do território encontram-se em avançado estágio de degradação. Essa omissão pode comprometer as mudanças esperadas nas demais dimensões do desenvolvimento sustentável priorizadas pelo PTC haja vista que a perda de terra agricultável reduz oportunidade de geração de renda, aumenta a pobreza e promove o êxodo rural.

Sob a argumentação de Pereira (2010, p.27) a qual esclarece que o desenvolvimento rural sustentável é estratégia que busca promoção do desenvolvimento com menos desigualdades sociais e degradação do meio ambiente faz-se necessário direcionar ações sociais, econômicas, institucionais e ambientais. de maneira a contemplar as demandas locais dos territórios,

Em relação ao volume de recursos investidos nos Territórios da Cidadania cearenses, foi identificado, nos anos de 2009 e 2010, montante de R\$ 3.571.409.716,16 sendo a sua distribuição entre as quatro dimensões visivelmente desigual: na dimensão ambiental R\$ 17.489,10; econômica R\$ 1.321.989.313,45; institucional R\$ 3.512.146,47 e social R\$ 2.245.890.767,14 (Figura 3). Tal distribuição adquire maior gravidade quando considerados os problemas ambientais locais.

Figura 3. Distribuição relativa dos recursos financeiros investidos nos Territórios da Cidadania, no Ceará, nas dimensões da sustentabilidade, no período 2009-2010.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

Como discutido anteriormente, em termos de número de ações implementadas, as diferenças entre territórios são muito pequenas. No entanto, o valor financeiro investido, nos seis territórios, nos anos estudados, variou entre R\$ 194 a R\$ 988 milhões (Tabela 2), ou seja, houve perceptível diferença em relação ao valor investido em cada território nos anos de 2009 e 2010. Tal diferença pode ser atribuída, em parte, ao tamanho dos territórios. Essa argumentação, porém, é frágil haja vista que o território do Cariri, com maior número de municípios (27), recebeu menor montante de investimentos que o território Inhamuns Crateús (20). Na prática, observa-se que a distribuição dos recursos entre os territórios não é clara e não foi identificada nos documentos consultados nesta pesquisa.

Tabela 2. Distribuição do valor investido nos Territórios da Cidadania, no Ceará, nas dimensões da sustentabilidade, referente aos anos de 2009 e 2010.

DIMENSÃO	VALOR INVESTIDO (R\$)					
	CARIRI	INHAMUNS CRATEÚS	SERTÕES DE CANINDÉ	SERTÃO CENTRAL	SOBRAL	VALES DO CURU E ARACATIACU
AMBIENTAL	1.600,00	1.600,00	9.489,10	1.600,00	1.600,00	1.600,00
ECONÔMICA	272.772.623,50	579.508.190,08	42.735.465,73	118.224.907,91	66.561.297,07	242.186.829,16
INSTITUCIONAL	239.323,98	942.549,44	416.398,11	358.476,21	804.500,27	750.898,46
SOCIAL	659.590.233,63	407.851.964,63	150.970.525,68	311.684.404,61	327.858.139,82	387.912.498,77
TOTAL	932.603.781,11	988.304.304,15	194.131.878,62	430.269.388,73	395.225.537,16	630.851.826,39

Fonte: Portal da Cidadania/MDA, 2012.

Ainda de acordo com a tabela 2, com exceção do território Inhamuns Crateús, todos os demais receberam maiores investimentos na dimensão social, o que corrobora com a inclinação do PTC para esse aspecto do desenvolvimento.

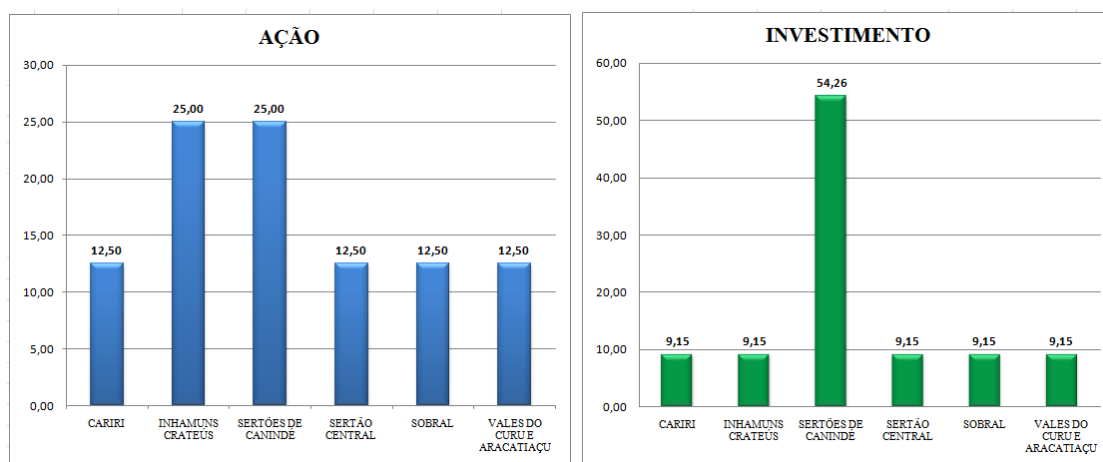
A seguir cada uma das dimensões apresentadas será analisada individualmente. Entretanto, antes de expor o comportamento das ações e dos valores investidos, é preciso comentar que algumas ações possuíam suas informações descritivas nos documentos disponíveis no *site* Portal da Cidadania, mas indicavam seus valores investidos zerados em função da indisponibilidade de informações fornecidas durante a elaboração e a publicação dos Relatórios de Execução 2009 e 2010. Isso pode explicar a ausência de valores investidos em ações classificadas como implementadas nos referidos anos.

4.1.1 Dimensão Ambiental

Conforme foi observado, a dimensão ambiental obteve menor percentual em relação ao número de ações e valor investido quando comparada às demais dimensões. Entretanto, ao se analisar esse percentual¹ dentro dos seis territórios (Figura 4), verifica-se que, em Sertões de Canindé, houve maior representatividade em relação ao número de ações identificadas (25,00%), e ao valor investido (54,26%), nos anos estudados.

O valor diferenciado observado no território Sertões de Canindé é decorrente do valor destinado à ação Licenciamento Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária. Isso se deve ao fato de o território apresentar número expressivo de assentamentos federais. Segundo Alencar (2005, p. 64), o município de Canindé possui, no Brasil, o maior número de projetos de assentamento.

Figura 4. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido entre os seis territórios cearenses segundo a dimensão ambiental, no período 2009-2010.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

Não se percebe relação direta entre o número de ações e o montante de investimentos. Quanto ao tipo de ação ambiental implementada, nota-se maior foco nos assentamentos rurais de reforma agrária, no que diz respeito ao licenciamento e ao manejo de recursos naturais. Problemas ambientais patentes como o avanço da desertificação nas áreas rurais do Ceará não são tratados diretamente pelo PTC, embora sejam fatores limitantes do desenvolvimento rural sustentável no Ceará.

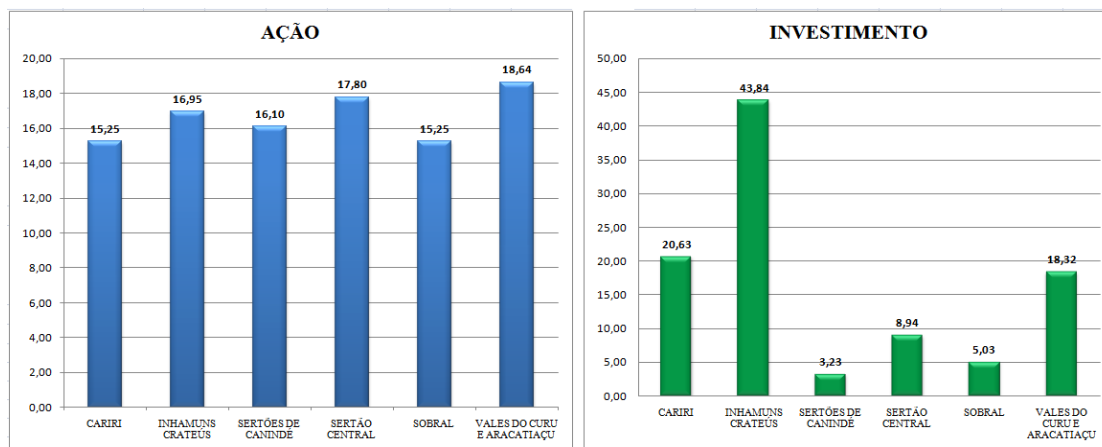
¹ Valores calculados em relação ao total de ações na respectiva dimensão e ao total de valores investidos na respectiva dimensão.

4.1.2 Dimensão Econômica

A ênfase dada à dimensão econômica se refere ao estímulo à produção por meio de concessão de crédito, assistência técnica, capacitação, apoio à inovação de arranjos produtivos locais. Trata-se de um conjunto de iniciativas que visam aumentar a geração de renda e reduzir a pobreza rural. O que vai ao encontro dos compromissos firmados em conferências mundiais, a exemplo da RIO+20, que teve como tema foco a erradicação da pobreza.

Assim como foi observado na dimensão ambiental, também existe na econômica uma proporção desigual entre ações implementadas e montante investido pelo PTC (Figura 5). Consegue destacar-se o território Vales do Curu e Aracatiáçu, com uma implementação de 18,64% do total de ações ofertadas pelo programa na referida dimensão. Os territórios de Sobral e Inhamuns Crateús foram os que apresentaram o menor percentual de ações implementadas, 15,25%, cada.

Figura 5. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido entre os seis territórios cearenses segundo a dimensão econômica, no período 2009-2010.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

No que diz respeito ao valor financeiro investido, observa-se que houve distribuição relativa irregular, sendo o território Inhamuns Crateús o mais destacado, com 43,84% do total investido no Ceará, seguido dos territórios Cariri e Vales do Curu e Aracatiáçu, respectivamente, 20,63% e 18,32%. O território Sertões de Canindé foi o que apresentou menor percentual, apenas 3,23%, apesar de ter sido contemplado com a implementação de 16,1% do total de ações implementadas pelo PTC no Ceará.

4.1.3 Dimensão Institucional

O papel das instituições é fundamental para a concretização das transformações necessárias ao desenvolvimento rural sustentável no Ceará. O consenso entre instituições públicas, privadas e representativas da sociedade civil deve apontar prioridades locais e assim sugerir intervenções que atendam às necessidades da população. Dessa forma, a visão de desenvolvimento ganha força e adquire a propriedade de desenvolver cidadania.

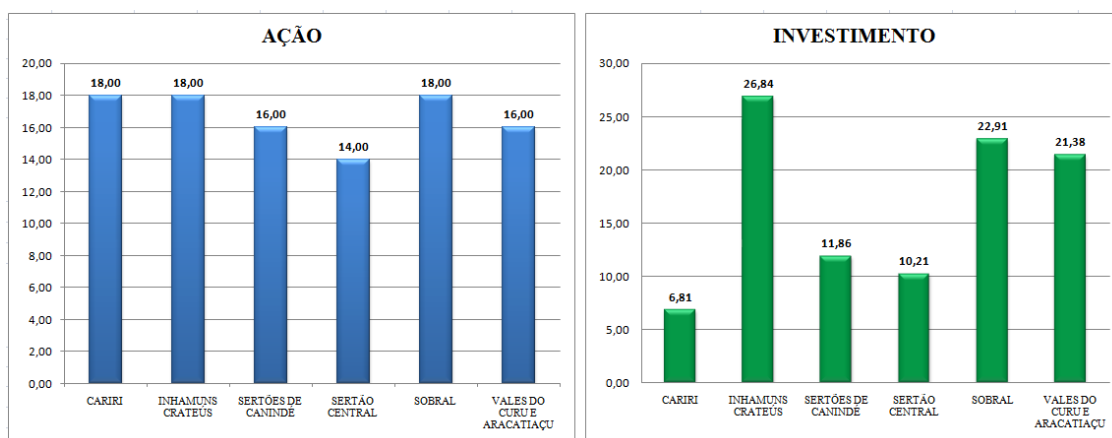
A ideia do desenvolvimento da cidadania encontra-se embutida na própria denominação do Programa Territórios da Cidadania. De fato:

Não é casual a denominação visto que evoca a dimensão política da cidadania, como categoria fundamental da visão de desenvolvimento segundo a qual as oportunidades e o bem estar não dependem da renda e da inserção no mercado, tanto como na garantia dos direitos e o exercício cidadão. Territórios da Cidadania evoca um compromisso de desenvolvimento social e econômico, mas com um profundo sentido político, enquanto se reconhece que o desenvolvimento social não é simplesmente a inserção em uma economia dinâmica por meio da renda, emprego e o rendimento, mas que, conseqüentemente, inclui o desenvolvimento da cidadania (ECHEVERRI, 2010,p.105).

No entanto, a ausência de instrumentos de gestão como Planos Diretores e Conselhos Municipais no Estado do Ceará é um fator restritivo do exercício da cidadania. O PTC ao propor ações de apoio ao fortalecimento da gestão poderia contribuir para mudar esse quadro.

Porém, os investimentos nessa dimensão são muito baixos, bem como o número de ações implementadas. Na Figura 6, pode-se identificar que a distribuição relativa das ações no âmbito institucional foi similar nos territórios Cariri, Inhamuns Crateús e Sobral, apresentando cada um percentual de 18,00%. O menor percentual de ações institucionais implementadas foi observado no território Sertão Central, 14,00% do total.

Figura 6. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido entre os seis territórios cearenses segundo a dimensão institucional, no período 2009-2010.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

Em relação ao montante investido na dimensão institucional, percebe-se que o território Inhamuns Crateús apresentou o maior percentual de investimentos, 26,84%. Nada similar ao território Cariri que recebeu apenas percentual de 6,81%. O território Sertão Central, que recebeu o menor percentual de ações, recebeu também um baixo percentual em relação aos valores investidos, 10,21%.

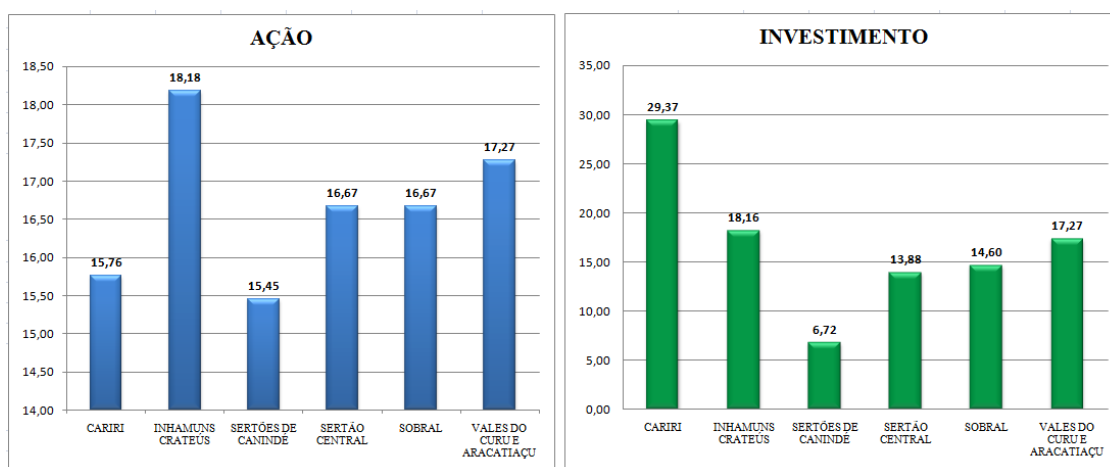
4.1.4 Dimensão Social

Os problemas sociais no meio rural do Ceará envolvem baixo nível de capital humano, fome, dificuldade de acesso à água, êxodo rural. O agravamento desses problemas, ao longo dos anos, demanda intervenções urgentes capazes de reduzir a desigualdade aí existente.

As ações sociais oferecidas pelo PTC buscam minimizar esses entraves ao desenvolvimento ao contemplar aspectos ligados à saúde, aos direitos, à educação, à cultura e à infraestrutura. Elas associam-se diretamente ao objetivo de universalizar programas básicos de cidadania.

Conforme já observado anteriormente, a dimensão social apresentou maior número de ações propostas e implementadas e maior valor investido nos seis territórios cearenses. Com base na Figura 7, pode-se observar que o maior percentual de ações sociais implementadas, 18,18%, foi encontrado no território Inhamuns Crateús. Após esse, destaca-se o território Vales do Curu e Aracatiaçu com 17,27%.

Figura 7. Distribuição relativa das ações e do valor financeiro investido entre os seis territórios cearenses segundo a dimensão social, no período 2009-2010.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

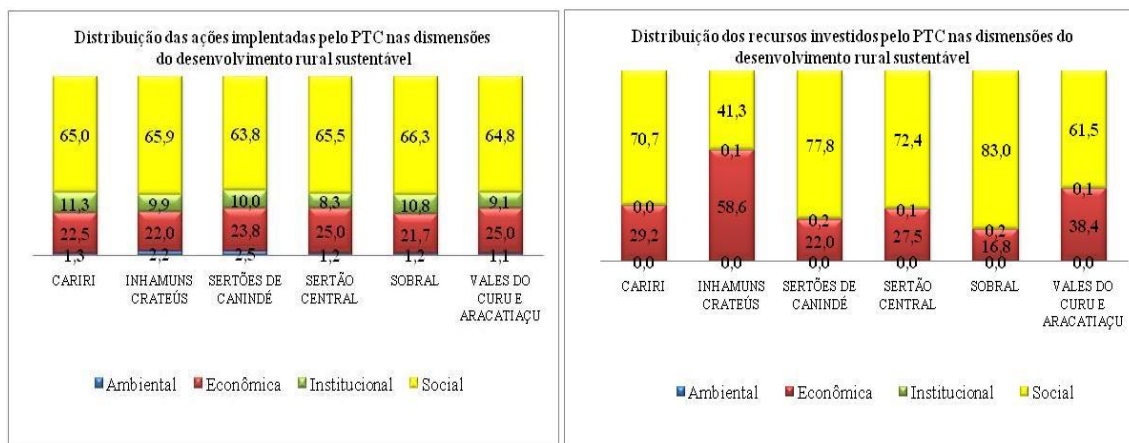
Os territórios Cariri e Sertões de Canindé apresentaram percentuais semelhantes em relação às ações sociais implementadas (15,76 e 15,45%), respectivamente, mas divergiram em relação ao valor financeiro investido. O primeiro destacou-se com o maior percentual dentre todos, e o segundo, com o menor, 6,72%, é importante ressaltar que o território Cariri possui número bem maior de municípios relativamente a Sertões de Canindé.

4.1.5 As quatro dimensões do desenvolvimento sustentável

A síntese da distribuição das ações e do montante de recursos investidos nas dimensões do desenvolvimento rural sustentável, nos territórios da cidadania no Ceará, encontra-se na Figura 8. Os territórios apresentaram perfil semelhante em relação às ações implementadas, nos anos de 2009 e 2010, sendo um comportamento padrão a sua concentração na dimensão social.

Quanto maior o número de ações implementadas espera-se que maior seja o montante de recursos direcionados à respectiva dimensão. De fato, isso ocorreu nos territórios com exceção de Inhamuns Crateús onde a dimensão econômica foi a maior beneficiada. Percebe-se que os recursos são aplicados de forma diferente entre os territórios e não há uma relação direta entre quantidade de ações implementadas e montante investido.

Figura 8. Distribuição relativa das ações e do montante de recursos investidos nas dimensões do desenvolvimento rural sustentável por Território da Cidadania cearense nos anos de 2009 e 2010.



Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

A forma como se deu a distribuição de ações e montante investido pelo PTC nas dimensões do desenvolvimento rural sustentável e entre os territórios sugere como entrave ao programa a focalização das suas ações e dos investimentos.

A desigual distribuição de ações e investimentos do PTC entre as dimensões analisadas não é aceitável sob dois aspectos:

- inconsistência quanto à proposta de oferecer uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A busca por tal desenvolvimento, especialmente na área rural do Ceará, perpassa pela mitigação de vulnerabilidades ambientais não vislumbradas pelo Programa: desmatamentos, assoreamentos de rios, desertificação;
- baixa integração entre ministérios e secretarias de governo. A pobreza apresenta um caráter multidimensional. A sua superação exige ações conectadas.

As respostas quanto a alguns questionamentos originados a partir dos dados analisados nessa seção podem ser norteadoras de mudanças capazes de reduzir possíveis fragilidades do PTC quanto à focalização das ações e dos investimentos:

- por que o PTC destinou um montante de recursos tão pequeno para as áreas ambiental e institucional, se 15% do total de ações por ele implementadas encontram-se nessas dimensões?
- por que territórios com menor número de municípios receberam maiores

investimentos que outros com maior número?

- quais os critérios adotados na distribuição dos recursos entre os territórios?

Sem o propósito de atribuir maior responsabilidade ou competência aos Colegiados Territoriais (Codeter) acredita-se que eles, como instância consultiva e deliberativa, poderiam interferir nesse processo ao controlar as ações do PTC e articular a interação entre demanda e oferta dessas ações². Para isso, no entanto, é necessário sanar falhas que podem tornar inócuo o papel dos colegiados. Favareto et al (2010) destacadas algumas delas:

- falta de comunicação entre os ministérios responsáveis pela implementação das ações do PTC e os Colegiados Territoriais;
- nem todos os segmentos do meio rural encontram-se ou sentem-se representados nos Colegiados Territoriais;
- quase inexistência de intersectorialidade, ou seja, falta de integração entre agentes dos diferentes setores além do primário;
- inexpressiva participação do setor patronal da agricultura

4.2 O comportamento dos indicadores de sustentabilidade rurais nos municípios cearenses após a inserção no Programa Territórios da Cidadania.

Antes de iniciar a análise dos resultados desta seção, é importante destacar que não se pretendeu neste estudo mensurar o desenvolvimento rural sustentável nos territórios da cidadania, o que se tornou implícito na seleção restrita e específica dos indicadores que compuseram os índices calculados. A intenção foi avaliar se o PTC, na perspectiva de sustentabilidade rural colocada em seus objetivos, caminha na promoção das mudanças esperadas.

Ao propor a “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”, o PTC se coloca no rol de políticas públicas que enfrentam o desafio de integrar os elementos sociais,

² De acordo com Echeverri (2010, p. 94) “O Codeter, converteu-se num eixo central da implementação da política de desenvolvimento territorial, uma vez que esta estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia”.

econômicos, institucionais e ambientais de modo a promover transformações que levem ao incremento da renda rural, redução de riscos das atividades produtivas, utilização dos conhecimentos locais no uso dos recursos naturais, pluriatividade, autonomia de gestão, o que segundo Guzman (2001) são características de desenvolvimento rural. Tais transformações podem ser avaliadas por meio de indicadores de sustentabilidade rural.

Assim, nesta seção, apresenta-se o comportamento dos indicadores de sustentabilidade rural relacionados às ações implementadas pelo PTC. A pretensão não é a mensuração do desenvolvimento rural nos territórios da cidadania no Ceará, mas a identificação de mudanças naqueles aspectos contemplados pelo programa, que deveriam contribuir para a sustentabilidade na região.

A opção por índices agregados em cada uma das dimensões analisadas é amparada pela objetividade proporcionada por essa ferramenta, especialmente em análises que envolvem momentos distintos, caso deste estudo.

4.2.1 Índice de Desenvolvimento Rural de Gestão Ambiental

No Quadro 2, encontram-se as duas linhas de atuação do PTC. Como se observa, a questão ambiental recebe atenção indireta. Na linha 1, a proteção ao meio ambiente é colocada como uma forma de apoio à produção. As ações concretas nessa direção ressaltam a importância da transição agroecológica e são realizadas especialmente por meio da educação ambiental (caso do Programa Nacional de Educação Ambiental e Agricultura Familiar – PEAAF do Ministério do Meio Ambiente) e difusão de práticas agroecológicas por meio dos serviços de assistência técnica.

Quanto à linha de ação 2, que trata do fortalecimento institucional, uma contribuição do PTC para as questões ambientais deveria ser o estímulo à criação de conselhos e fundos municipais de meio ambiente, à participação dos municípios em consórcios intermunicipais, à implementação de programas de regularização fundiária. No entanto, como se observa na Tabela 3, entre 2008 e 2009, a presença desses mecanismos de fortalecimento institucional não é universal nos municípios inseridos nos territórios da cidadania no Ceará.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente encontra-se presente na maioria dos municípios que compõem os territórios da cidadania no Ceará. Um conselho dessa natureza incontestavelmente favorece a efetividade de ações voltadas ao meio ambiente

já que tem por função “opinar e assessorar o poder executivo municipal – a Prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal – nas questões relativas ao meio ambiente” (MMA, 2012).

Quadro 2 – Linhas de ação do Programa Territórios da Cidadania e o direcionamento às questões ambientais

Linha de ação	Foco
Apoio à atividade produtiva	Oferta de políticas públicas destinadas à geração de renda e inclusão social em atividades produtivas, considerando as vocações e as potencialidades do território e a preservação do meio ambiente e a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia, a partir das discussões produzidas com participação social nos planos de desenvolvimento territoriais, plano safra e outros planos coordenados pelo colegiado territorial
Acesso a direitos e fortalecimento institucional	Assegurar a condição básica de cidadania às populações do meio rural e proporcionar sua participação na gestão social do desenvolvimento, através do uso de instrumentos de planejamento territorial, garantido maior transparência, controle social, foco, eficácia na utilização dos recursos e apoio ao fortalecimento de entidades públicas e civis, tais como: documentação civil e trabalhista; fortalecimento institucional; segurança alimentar e nutricional; saúde; educação e cultura; organização social; e infraestrutura (habitação, estradas de acesso, energia e saneamento).

Fonte: MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

No entanto, a formação de parcerias por meio de comitês de bacia hidrográfica e consórcios intermunicipais na área ambiental ainda é muito pequena. O estímulo à formação de consórcios deveria ser uma preocupação do PTC uma vez que podem auxiliar em questões intrínsecas ao desenvolvimento rural sustentável como disposição de resíduos sólidos, recuperação de áreas degradadas, poluição de recursos hídricos por agrotóxicos.

Tabela 3 – Percentual de municípios onde se verifica a existência de instrumentos de gestão ambiental nos territórios da cidadania no Ceará, no período 2008-2009.

Território	Conselho Municipal de Meio Ambiente		Fundo Municipal de Meio Ambiente		Consórcio Intermunicipal		Comitê de Bacia Hidrográfica	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Sertão Central	58,3	75,0	8,3	16,7	0,0	16,7	16,7	16,7
Inhamuns Crateús	55,0	80,0	20,0	45,0	0,0	10,0	5,0	20,0
Sobral	35,3	82,4	5,9	17,6	5,9	5,9	17,6	11,8
Cariri	48,1	66,7	14,8	29,6	7,4	3,7	25,9	18,5
Sertões de Canindé	50,0	83,3	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Vales do Curu e Aracatiaçu	72,2	83,3	11,1	16,7	0,0	0,0	5,6	16,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2012.

A gestão ambiental reflete “um conjunto de políticas, programas, práticas que levam em conta a saúde e a segurança das pessoas e a proteção do meio ambiente” (IBAMA, 2006, p. 63). Conforme observado na Tabela 4, os Índices de Desenvolvimento Rural segundo aspectos de Gestão Ambiental (IDRGA) calculados para os municípios que compõem o PTC no Ceará apresentaram-se baixos para os anos estudados.

O PTC, como programa voltado para o desenvolvimento sustentável, poderia ser um mecanismo mais eficaz no estímulo à participação local e na criação de meios para incrementar a gestão do meio ambiente nos municípios.

Tabela 4. Índices de Desenvolvimento Rural, período 2008-2009, segundo aspectos de Gestão Ambiental.

TERRITÓRIOS	2008	2009	TC* (%)
CARIRI	0,204	0,287	40,7
INHAMUNS CRATEÚS	0,156	0,350	124,4
SERTÕES DE CANINDÉ	0,167	0,229	37,1
SERTÃO CENTRAL	0,271	0,323	19,2
SOBRAL	0,147	0,279	89,8
VALES DO CURU E ARACATIAÇU	0,243	0,257	5,8

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

*Taxa de crescimento

Apesar dos baixos valores encontrados, foram verificadas taxas de crescimento positivas, em especial, nos territórios de Inhamuns Crateús e Sobral que apresentaram, respectivamente, taxas de 124,4% e 89,8% a.a. Esses valores se devem ao fato de alguns municípios terem criado, no ano de 2009, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e/ou o Comitê de Bacia Hidrográfica.

No entanto, devido aos baixos índices encontrados e ao baixo número de ações identificadas no PTC direcionadas à dimensão ambiental, percebe-se a necessidade de desenvolver nos municípios estudados políticas voltadas à gestão sustentável e ao uso social responsável da natureza. Dentre os 6 (seis) indicadores que compuseram o Índice de Desenvolvimento Rural segundo os aspectos da Gestão Ambiental, verifica-se que a maioria dos Territórios da Cidadania, nos anos de 2008 e 2009, apresentou como principal elemento favorável à gestão ambiental, a participação do município no comitê de bacia hidrográfica (Tabela 5).

Por outro lado, a baixa contribuição do indicador *Financiamentos de ações e projetos para questões ambientais* fortalece as críticas quanto à escassez de projetos voltados à proteção do meio ambiente. Como agravante, destaca-se a perda de participação desse indicador no IDRGA nos territórios de Cariri e Sobral.

Os resultados sobre a gestão ambiental reiteram as inferências sobre a fragilidade do PCT nesse aspecto. As ações implementadas não objetivam mudanças nos indicadores apresentados apesar da realidade constatada. Esse descaso compromete a estratégia de desenvolvimento territorial sustentável projetada pelo programa na qual devem ocorrer a integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial e a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas.

Tabela 5. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDRGA dos Territórios da Cidadania, do Estado do Ceará, no período 2008-2009.

INDICADORES GESTÃO AMBIENTAL	TERRITÓRIOS											
	CARIRI		INHAMUNS CRATEÚS		SERTÕES DE CANINDÉ		SERTÃO CENTRAL		SOBRAL		VALES DO CURU E ARACATIAÇU	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Conselho Municipal de Meio Ambiente	29,5	29,0	44,0	28,6	37,5	45,5	26,9	29,0	35,0	36,8	37,1	40,5
Fundo Municipal de Meio Ambiente	9,1	12,9	16,0	16,1	0,0	9,1	3,8	6,5	5,0	7,9	5,7	8,1
Financiamentos de ações e projetos para questões ambientais	4,5	1,6	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	6,5	5,0	2,6	0,0	0,0
Presença de instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente	15,9	8,1	4,0	7,1	0,0	0,0	7,7	6,5	15,0	5,3	2,9	8,1
Consórcio Intermunicipal	6,8	11,3	12,0	12,5	0,0	0,0	26,9	19,4	0,0	7,9	14,3	5,4
Comitê de Bacia Hidrográfica	34,1	37,1	24,0	32,1	62,5	45,5	34,6	32,3	40,0	39,5	40,0	37,8

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

4.2.2 Índice de Desenvolvimento Rural Econômico

Os territórios da cidadania no Ceará são caracterizados por uma população de baixa renda que sofre com elevados níveis de subemprego e desemprego, produtores agrícolas com baixos níveis tecnológicos e dificuldades de comercialização, baixos níveis de produtividade agrícola.

O PTC, em sua linha de ação apoio à atividade produtiva, busca incrementar a renda agrícola das famílias rurais mais pobres por meio de oferta de assistência técnica, acesso ao crédito, agregação de valor, reforma agrária. Como reflexo das ações implementadas pelo programa, os indicadores agropecuários, nos municípios beneficiados, deveriam apresentar taxas positivas de crescimento, o que pode ser interpretado como fator de desenvolvimento rural.

Como se observa na Tabela 6 o PIB *per capita*, PIB a preços de mercado e o número de empregos formais, influenciados parcialmente pelo setor agropecuário, cresceram em todos os territórios. A conjuntura econômica aliada às intervenções de qualificação da população para o mercado de trabalho, provavelmente, contribuíram para o comportamento identificado.

Aqueles indicadores diretamente responsáveis pelo desenvolvimento rural divergiram espacialmente, embora a maior parte tenham apresentado taxas positivas de crescimento no período 2007 -2010, que se refere às situações antes e pós criação do PTC, respectivamente.

A produção de carvão e lenha foi avaliada como fator de desenvolvimento na dimensão econômica por ser uma “proxy” de consumo de combustível em atividades que geram emprego e renda no meio rural. É importante ressaltar que, na perspectiva ambiental, a extração vegetal é apontada como um dos principais fatores de degradação ambiental no território cearense.

Tabela 6. Taxas de crescimento dos indicadores agropecuários nos territórios da cidadania do Ceará no período 2007 – 2010.

Indicador	Sertão Central	Inhamuns Crateús	Sobral	Cariri	Sertões de Canindé	Vales do Curu e Aracatiáçu
Quantidade produzida carvão (ton/km ²)	-40,2	38,6	2,3	-25,5	5,6	6,1
Quantidade produzida lenha (m ³ /km ²)	-33,9	12,0	-3,5	-17,2	6,0	10,3
Efetivo de bovinos (cabeça/km ²)	7,5	11,9	3,6	-1,2	5,4	1,8
Efetivo de caprinos (cabeça/km ²)	9,2	9,1	5,8	-27,5	6,3	11,7
Efetivo de ovinos (cabeça/km ²)	11,7	6,2	4,9	-24,9	6,2	15,2
PIB <i>per capita</i> (r\$)	24,2	25,2	20,9	34,4	23,0	18,5
PIB a preços de mercado (r\$ mil)	30,9	27,0	17,1	38,8	29,4	24,2
Produtividade mamona (t/ha)	270,0	-16,4	395,1	212,3	245,3	-33,2
Produção de leite (mil litros)	0,1	-0,8	6,7	5,4	18,6	2,9
Produtividades das frutas (t/ha)	1,1	-32,8	2,0	16,7	-17,6	-0,6
Produtividade das lavouras da agricultura familiar (ton/ha)	3,0	-55,4	-51,3	-39,1	-31,1	-33,5
Número de empregos formais	17,8	7,3	13,3	32,7	6,0	16,8

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

O incentivo à produção de mamona, que ocorre via programas voltados para a cadeia produtiva do biodiesel, tem proporcionado ganhos de produtividade na maioria dos territórios cearenses, especialmente naqueles onde estão inseridos os maiores produtores estaduais. Destoando do comportamento padrão, encontram-se os territórios Inhamuns Crateús e Vales do Curu e Aracatiáçu.

O resultado mais preocupante dentre os indicadores analisados refere-se à produtividade das lavouras da agricultura familiar (milho, arroz, feijão, mandioca, batata doce e mamona) e poderia ser ainda pior se não fosse a inserção da lavoura de mamona. Com exceção do Sertão Central, todos os territórios apresentaram perdas de produtividade após a criação do PTC, apesar das ações envolvendo assistência técnica, capacitação, incentivo à produção. Este resultado, apesar de ser interpretado com ressalva uma vez que 2010 foi classificado como um ano de seca, reforça que a adoção de estratégias de convivência com a seca devem ser consideradas uma condição “sine qua non” para qualquer política pública voltada para o desenvolvimento rural no Ceará.

A agregação das informações referentes aos indicadores analisados encontra-se representada pelo IDRE - Índice de Desenvolvimento Rural segundo aspectos Econômicos, Tabela 7. O território Inhamuns Crateús apresentou o menor nível de desenvolvimento relativamente aos demais territórios nos dois anos analisados. Os índices encontrados foram baixos. Mesmo assim, as taxas de crescimento ao ano foram positivas, tendo destaque o território Sertão Central que apresentou uma taxa de 18,66% a.a., reflexo dos índices obtidos nos indicadores efetivos de bovinos e ovinos.

Tabela 7. Índice de Desenvolvimento Rural segundo aspectos Econômicos nos territórios da cidadania do Ceará, no período 2007-2010.

TERRITÓRIOS	2007	2010	TC (%)	TCA (%)
CARIRI	0,1399	0,1982	41,7	12,31
INHAMUNS CRATEÚS	0,1159	0,1593	37,4	11,18
SERTÕES DE CANINDÉ	0,1311	0,1983	51,3	14,77
SERTÃO CENTRAL	0,1217	0,2033	67,1	18,66
SOBRAL	0,1373	0,1990	44,9	13,17
VALES DO CURU E ARACATIAÇU	0,1385	0,1722	24,3	7,53

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

A contribuição de cada um dos 12 (doze) indicadores para o Índice de Desenvolvimento Rural segundo os aspectos Econômicos pode ser analisada na Tabela 8. Corroborando análise anterior, é relevante apontar a perda de importância do indicador produtividade das lavouras da agricultura familiar para o desenvolvimento rural nos Territórios da Cidadania do Ceará. Em sentido inverso, nota-se o crescimento da contribuição da pecuária.

Como já destacado, a contribuição do fator Produtividade da Mamona para o desenvolvimento rural nos Territórios da Cidadania pode ser atribuída ao Programa Biodiesel que tem incrementado da renda as famílias. Além disso, a cultura da mamona destaca-se, ainda, como uma cultura de grande apelo social, por ser cultivada com outras culturas, como feijão, amendoim, milho, entre outras. (KHAN; BRAGA; MAYORGA, 2008, p. 106).

Tabela 8. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDRE dos Territórios da Cidadania, do Estado do Ceará, no período 2007 – 2010.

INDICADORES ECONÔMICOS	TERRITÓRIOS											
	CARIRI		INHAMUNS CRATEÚS		SERTÕES DE CANINDÉ		SERTÃO CENTRAL		SOBRAL		VALES DO CURU E ARACATIAÇU	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Quantidade produzida de carvão por km ²	4,35	2,16	0,71	0,68	20,62	13,64	0,88	0,30	3,27	2,19	3,42	2,76
Quantidade produzida de lenha por km ²	7,90	5,34	6,16	5,91	7,62	6,25	3,27	1,40	12,78	9,92	6,64	6,92
Efetivo de bovinos por km ²	24,06	16,85	11,82	10,40	10,33	7,59	25,17	16,59	16,12	11,80	13,94	11,67
Efetivo de caprinos por km ²	4,65	5,12	9,20	17,16	5,99	9,83	6,27	9,61	8,14	13,93	4,66	9,84
Efetivo de ovinos por km ²	5,60	7,11	14,23	27,17	9,51	16,46	14,83	24,52	7,10	12,65	6,79	15,54
PIB <i>per capita</i>	4,27	4,05	4,13	3,05	3,96	2,47	5,29	3,22	5,57	3,63	8,95	6,90
PIB a preços de mercado	3,58	3,12	2,72	2,19	2,96	2,22	3,23	2,22	4,57	3,22	4,01	3,51
Produtividade da mamona	5,76	25,39	10,60	12,89	4,13	18,88	3,87	17,14	2,62	17,88	6,81	7,32
Produção de leite	6,91	5,12	11,6	8,29	13,92	10,92	19,97	11,88	3,086	2,28	5,93	5
Produtividade das frutas	15,6	14,1	19,4	6,98	14,69	6,986	9,977	6,225	16,29	11,7	18,1	14,53
Produtividade das lavouras da agricultura familiar	13,27	8,38	7,06	3,70	3,57	3,13	4,45	5,19	15,67	7,57	17,43	13,40
Número de empregos formais	4,04	3,28	2,37	1,58	2,71	1,62	2,81	1,71	4,78	3,20	3,36	2,72

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

Já, em relação ao efetivo de animais (bovino, ovino e caprino), esses aparecem também como fator de desenvolvimento rural. Este resultado se reflete nas cadeias produtivas da carne e leite desses animais. No entanto, vale salientar que se faz necessário buscar uma forma de exploração sustentável que viabilize a geração de renda satisfatória para a sobrevivência da família do agricultor e não degrade o meio ambiente.

O fato de os municípios estudados terem apresentados baixos IDRE, mesmo após os investimentos proporcionados pelo PTC nos anos de 2009 e 2010, permite destacar que o desenvolvimento dos territórios é um processo gradual e que precisa cada vez mais ser fortalecido por meio de fortalecimento das cadeias produtivas e integração de políticas direcionadas a pequenas empresas e aos agricultores.

4.2.3 Índice de Desenvolvimento Rural Institucional

A avaliação institucional do desenvolvimento rural nos territórios da cidadania no Ceará teve como foco 3 (três) indicadores. Acredita-se que tais indicadores podem refletir o potencial das instituições no atendimento das demandas rurais.

Conforme observado na Tabela 9, o setor agropecuário sofreu redução nos valores de financiamento concedidos à agropecuária nos seis territórios analisados. A tendência decrescente desses indicadores é inconsistente com a proposta de apoio à produção via liberação de crédito.

Tabela 9. Taxas de crescimento dos indicadores institucionais nos territórios da cidadania do Ceará no período 2007 – 2010 (%).

Indicadores	Cariri	Inhamuns Crateús	Sertões de Canindé	Sertão Central	Sobral	Vales do Curu e Aracatiáçu
Financiamentos concedidos à agricultura	-73,2	-63,5	-77,1	-35,8	-48,3	-95,3
Financiamentos concedidos à pecuária	-47,3	-47,7	-50	-53,4	-54,6	-48,4
Receita arrecadada total	45,1	32,5	34	41,6	43,3	64

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

Dentre os índices calculados, os Índices de Desenvolvimento Rural segundo aspecto institucional, foram os que apresentaram os valores mais baixos variando de 0,0579 e 0,2027 nos anos estudados (Tabela 10). Mesmo assim, ao analisar a taxa de

crescimento dos índices, observa-se que houve crescimento das mesmas em todos os territórios, embora com uma baixa velocidade nos territórios de Sertões de Canindé e Vales do Curu e Aracatiçu. Diante desses resultados, percebe-se a necessidade de mais políticas voltadas para as questões institucionais.

Tabela 10. Índices de Desenvolvimento Rural segundo aspectos institucionais nos territórios da cidadania do Ceará. 2007-2010.

TERRITÓRIOS	2007	2010	TC (%)	TCA (%)
CARIRI	0,0579	0,0915	58,03	16,49
INHAMUNS CRATEÚS	0,0708	0,1211	71,05	19,58
SERTÕES DE CANINDÉ	0,1101	0,1256	14,08	4,50
SERTÃO CENTRAL	0,1901	0,2027	6,63	2,16
SOBRAL	0,0613	0,0883	44,05	12,94
VALES DO CURU E ARACATIÇU	0,0897	0,0943	5,13	1,69

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

O IDRI - Índice de Desenvolvimento Rural segundo os aspectos Institucionais foi composto pelos indicadores: financiamentos concedidos à agricultura, financiamentos concedidos à pecuária e receita arrecadada total. Na Tabela 11, constam as contribuições dos indicadores para essa dimensão.

Apesar da queda nos financiamentos concedidos à agropecuária, esses indicadores ainda são os que mais contribuem para o índice obtido. Os financiamentos concedidos à pecuária apresentaram maior destaque em todos os territórios estudados, em quase todos os anos entre 2007 e 2010, com exceção dos territórios Cariri, Inhamuns Crateús e Sobral, que tiveram maior representatividade em relação ao fator financiamentos concedidos à agricultura.

A insuficiência de recursos financeiros aos agricultores condena-os a um círculo vicioso em que, não tendo recursos para custear a safra e investir na propriedade, não conseguem elevar seus ganhos, o que, por sua vez, impede que novos investimentos sejam feitos, e assim sucessivamente (SOUSA *et al.*, 2011, p.106) desfavorecendo, dessa maneira a competitividade desses agricultores no meio rural. Nesse sentido, é importante ajustar a atuação institucional às demandas do meio rural, de modo a promover uma gestão pautada nas carências identificadas na sociedade.

Tabela 11. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDTI dos Territórios da Cidadania, do Estado do Ceará. 2007 – 2010.

INDICADORES INSTITUCIONAIS	TERRITÓRIOS											
	CARIRI		INHAMUNS CRATEÚS		SERTÕES DE CANINDÉ		SERTÃO CENTRAL		SOBRAL		VALES DO CURU E ARACATIÁÇU	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Financiamentos concedidos à agricultura	9,05	47,47	8,22	53,95	5,10	31,54	1,52	29,05	3,79	43,63	25,18	34,22
Financiamentos concedidos à pecuária	58,49	31,56	73,13	36,12	80,24	56,60	91,09	64,03	55,42	28,10	55,75	44,08
Receita arrecadada total	32,45	20,97	18,65	9,94	14,66	11,87	7,39	6,92	40,79	28,27	19,07	21,70

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

4.2.4 Índice de Desenvolvimento Rural Social

O desenvolvimento rural sustentável na dimensão social associa-se a avanços nos serviços de educação, saúde e infraestrutura, o que pressupõe a melhoria de indicadores como os apresentados na Tabela 12. Sabe-se que respostas em tais indicadores sociais costumam ser lentas e que o período de análise neste estudo é pequeno haja vista que o surgimento do PTC foi em 2008. No entanto, pode-se, a partir dos resultados observados, identificar tendência no seu comportamento.

Dentre os indicadores selecionados, as maiores mudanças positivas ocorreram na infraestrutura ligada a acesso à energia elétrica, mérito de programas como Luz para Todos e Projeto São José. Maiores taxas de crescimento não significam, no entanto, que o acesso à energia elétrica esteja universalizado no meio rural cearense.

O acesso à energia elétrica é essencial para inclusão social e para produção; em face disso, os Chefes de Estado e de Governo, bem como dos representantes de alto nível, com a participação plena da sociedade civil, comprometeram-se, na Conferência Mundial RIO+20, a facilitar o apoio para o acesso de energia a 1,4 bilhão de pessoas no mundo que atualmente estão sem esse recurso. Além disso, reconheceram que o acesso a esse serviço é fundamental para alcançar o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2012, p.24).

O PTC oferece ações para ampliação do acesso da população a serviços de saúde bucal e atenção básica, além do número de agentes de saúde. Percebe-se, porém que houve redução no número de médicos e dentistas ligados ao SUS/mil habitantes na

maioria dos territórios cearenses, o mesmo ocorrendo no número de agentes comunitários/mil habitantes no período em análise.

Outra fragilidade do programa na área de saúde diz respeito às taxas decrescentes do indicador cobertura vacinal, visto a ação de ampliação da cobertura vacinal da população nos territórios da cidadania.

Tabela 12. Taxas de crescimento dos indicadores sociais nos territórios da cidadania do Ceará, no período 2007 – 2010 (%).

Indicador	Sertão Central	Inhamuns Crateús	Sobral	Cariri	Sertões de Canindé	Vales do Curu e Aracatiçu
Profissionais de saúde ligados ao SUS médico/mil hab	-26,2	-4,3	7,3	-13,9	-4,3	-6,4
Profissionais de saúde ligados ao SUS dentista/ mil hab	-17,8	-14,6	-17,6	-1,7	-18,5	-8,6
Equipe do programa de saúde bucal /mil hab	38,5	9,5	28,2	8,6	-8,9	12,1
Cobertura vacinal (%)	-4,2	-4,9	-6,2	-6,5	7,9	-7,7
Agente comunitário de saúde/mil hab	-12,3	-6,4	-11,3	-5,6	-8,4	1,5
Matrículas ensino médio/ idade escolar	3,5	-3,1	-3,4	-1,7	-8,9	-3,9
Matrícula ensino fundamental/idade escolar	-1,1	-5,8	-4,8	-7,9	-6,4	-6,2
Matrícula educação infantil/idade escolar	6,3	8,4	3,2	3,8	8,2	5,4
Taxa de abandono ensino médio	-10,7	-26,4	-37,4	-26,8	-12,6	-14,7
Taxa de abandono ensino fundamental	-26,5	-37,6	-43,5	-45,7	-39,8	-35,7
Consumo de energia elétrica per capita	32,0	28,8	14,5	22,7	31,8	36,5
Consumidores de energia elétrica per capita	14,4	12,9	4,5	10,8	14,9	13,3
Taxa de cobertura d'água urbana (%)	-1,8	1,4	0,6	0,9	-3,1	4,3
Taxa de cobertura urbana de esgoto (%)	-10,9	-9,8	40,4	-5,1	29,4	1,1

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

Na área da educação, os indicadores com piores desempenhos foram àqueles ligados ao ensino médio apesar das ações ligadas à expansão das escolas técnicas. São preocupantes as taxas de abandono verificadas nesse nível de ensino, nos territórios estudados.

Em relação à taxa de abastecimento d'água, os territórios Sertão Central e

Sertões de Canindé apresentaram redução na proporção de domicílios atendidos por rede de distribuição, no período 2007-2010. Quanto à taxa de saneamento básico, esse comportamento ocorreu nos territórios Sertão Central, Inhamuns Crateús e Cariri. Embora não existam para todos os municípios³ dados oficiais referentes ao saneamento ou às redes de distribuição de água no setor rural, sabe-se que existe um *déficit* muito grande destes serviços nos municípios cearenses o que compromete a qualidade de vida da população aí residente. Apesar do problema e suas proporções, as ações concretas para a mudança no cenário observado são pontuais e em número reduzido. Dentre aquelas inseridas no PTC, destacam-se Acesso à Água para Produção de Alimentos, Atlas de Abastecimento Urbano de Água, Barragem do Açude Dom Maurício, Barragem Missi, Implantação e Melhoria de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 habitantes e Áreas Especiais (assentamentos e comunidades rurais).

A agregação dos indicadores analisados, para análise global da dimensão social, resultou nos Índices de Desenvolvimento Rural segundo aspecto social (IDRS) expressos na Tabela 13. Como nas demais dimensões analisadas, esses índices também tiveram baixos valores em todos os territórios, embora apresentando valores superiores, variando entre 0,37 e 0,46.

Apesar de valores superiores, o IDRS foi o único índice que apresentou taxas de crescimento negativas em três territórios, Cariri (- 0,13% ao ano), Sertões de Canindé (- 0,61% ao ano) e Vales do Curu e Aracatiaçu (-0,51% ao ano).

Tabela 13. Índices de Desenvolvimento Rural segundo aspectos sociais nos territórios da cidadania do Ceará. 2007-2010.

TERRITÓRIOS	2007	2010	TC (%)	TCA (%)
CARIRI	0,4614	0,4597	-0,37	-0,13
INHAMUNS CRATEÚS	0,4055	0,4211	3,85	1,27
SERTÕES DE CANINDÉ	0,3813	0,3744	-1,81	-0,61
SERTÃO CENTRAL	0,3945	0,4023	1,98	0,65
SOBRAL	0,4266	0,4383	2,74	0,90
VALES DO CURU E ARACATIAÇU	0,4350	0,4283	-1,54	-0,51

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

³ O Programa Selo Município Verde possui estas informações. No entanto, não de todos os municípios, pois o programa é por adesão voluntária.

O IDRS teve como componentes 14 (catorze) indicadores. A análise da contribuição desses indicadores para o índice em questão encontra-se na Tabela 14. Menores contribuições podem ser interpretadas como demandas locais. Assim, são percebidas maiores urgências na contratação de médicos e dentistas, além de saneamento básico. Na educação, maiores deficiências são encontradas na educação infantil, devendo ser ressaltada a perda de contribuição dos indicadores de ensino médio.

Tabela 14. Contribuição percentual de cada indicador analisado no IDRS dos territórios da Cidadania, do Estado do Ceará, no período de 2007-2010.

INDICADORES SOCIAIS	TERRITÓRIOS											
	Cariri		Inhamuns Crateús		Sertões de Canindé		Sertão Central		Sobral		Vales do Curu e Aracatiáçu	
	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010	2007	2010
Médicos por mil habitantes	4,6	3,1	3,3	1,9	3,2	1,6	4,6	2,2	3,6	1,9	2,1	1,8
Dentistas por mil habitantes	6,2	5,5	4,1	3,0	3,4	2,6	5,6	4,0	3,7	2,7	4,2	3,4
Equipes do programa de saúde bucal	8,8	9,4	7,1	7,4	9,1	8,3	8,0	10,6	5,6	6,9	8,0	8,8
Cobertura vacinal	10,7	5,7	12,8	7,8	12,1	11,2	12,8	7,9	12,4	7,5	12,2	6,9
Agentes comunitários de saúde por mil habitantes	6,5	9,4	8,1	11,1	7,6	10,4	8,6	10,8	7,4	9,3	4,3	7,0
Taxa de cobertura no ensino médio	7,6	6,4	9,1	7,2	8,3	5,2	6,8	5,9	8,8	7,0	11,1	9,8
Taxa de cobertura no ensino fundamental	8,2	7,2	7,7	7,3	9,0	8,7	5,1	7,0	7,5	7,7	8,3	8,1
Taxa de cobertura no ensino infantil	7,5	6,4	7,6	6,6	6,2	5,1	5,7	4,1	6,7	4,9	7,2	6,0
Taxa de abandono no ensino médio	9,1	10,2	8,0	8,7	9,7	9,1	10,1	9,2	9,1	11,1	10,0	10,0
Taxa de abandono no ensino fundamental	10,8	10,8	12,7	11,3	14,1	13,6	14,5	12,6	12,8	12,1	13,1	12,2
Consumo de energia elétrica <i>per capita</i>	2,1	2,0	1,6	1,5	1,4	1,5	2,0	2,1	3,0	2,7	2,8	3,5
Consumidores de energia <i>per capita</i>	2,9	8,5	3,7	11,8	2,7	8,7	3,3	10,9	4,1	10,0	2,3	6,6
Taxa de cobertura d'água urbana	12,2	12,9	13,3	13,6	12,0	12,3	12,5	12,6	14,2	14,4	12,1	13,7
Taxa de cobertura urbana de esgoto	2,6	2,6	0,9	0,8	1,3	1,7	0,3	0,3	1,3	1,8	2,3	2,4

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

4.3 A relação entre as intervenções do Programa Territórios da Cidadania e os níveis de sustentabilidade rural observados nos territórios cearenses.

Nesta seção, pretende-se fazer uma análise comparativa entre as ações e os investimentos realizados pelo PTC e os níveis de desenvolvimento observados nos territórios da cidadania no Ceará.

Como se observa na Tabela 15, de modo geral, houve avanços nos níveis de desenvolvimento rural nos territórios cearenses. No entanto, o comportamento esperado no qual se verifica relação direta entre os valores investidos pelo programa e as respostas naqueles aspectos que deveriam sofrer a influência de tais investimentos não foi comprovado. Isso é perceptível na dimensão social, que recebeu o maior montante de investimentos, mas não sofreu mudanças significativas nos seus níveis de desenvolvimento, havendo inclusive retrocesso, caso dos territórios de Cariri, Sertões de Canindé e Vales do Curu e Aracatiçu.

O território Inhamuns Crateús recebeu os maiores investimentos, especialmente na dimensão econômica. Nesta dimensão, aumentou seu nível de desenvolvimento, dados os indicadores analisados, em apenas 11,18%, perdendo em taxa de crescimento apenas para o território Vales do Curu e Aracatiçu.

Tabela 15. Valores investidos pelo PTC e taxas de crescimento dos índices de desenvolvimento dos territórios da cidadania no Ceará, 2007-2010.

DIMENSÃO	TERRITÓRIOS	VALOR INVESTIDO PELO PTC (R\$)	VARIAÇÃO NO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO NO PERÍODO (%)*
AMBIENTAL	CARIRI	1.600,00	36,54
	INHAMUNS CRATEÚS	1.600,00	90,00
	SERTÕES DE CANINDÉ	9.489,10	22,22
	SERTÃO CENTRAL	1.600,00	15,63
	SOBRAL	1.600,00	95,24
	VALES DO CURU E ARACATIAÇU	1.600,00	2,44
ECONÔMICA	CARIRI	272.772.623,50	12,31
	INHAMUNS CRATEÚS	579.508.190,08	11,18
	SERTÕES DE CANINDÉ	42.735.465,73	14,77
	SERTÃO CENTRAL	118.224.907,91	18,66
	SOBRAL	66.561.297,07	13,17
	VALES DO CURU E ARACATIAÇU	242.186.829,16	7,53
INSTITUCIONAL	CARIRI	239.323,98	16,49
	INHAMUNS CRATEÚS	942.549,44	19,58
	SERTÕES DE CANINDÉ	416.398,11	4,50
	SERTÃO CENTRAL	358.476,21	2,16
	SOBRAL	804.500,27	12,94
	VALES DO CURU E ARACATIAÇU	750.898,46	1,69
SOCIAL	CARIRI	659.590.233,63	-0,13
	INHAMUNS CRATEÚS	407.851.964,63	1,27
	SERTÕES DE CANINDÉ	150.970.525,68	-0,61
	SERTÃO CENTRAL	311.684.404,61	0,65
	SOBRAL	327.858.139,82	0,90
	VALES DO CURU E ARACATIAÇU	387.912.498,77	-0,51

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

* Nas dimensões econômica, institucional e social adotou-se os anos de 2007 (antes do PTC) e 2010 (depois do PTC). Para dimensão ambiental adotou-se os anos 2008 e 2009, em virtude da indisponibilidade dos dados nos anos utilizados nas outras dimensões.

A inquietação sobre os reais impactos do PTC sobre o desenvolvimento rural nos territórios beneficiados é reforçada pela análise das informações disponibilizadas na Tabela 16. Os territórios que recebem o maior número de ações e/ou investimentos do PTC não são aqueles classificados com melhores níveis de desenvolvimento, seja na observação dos índices calculados na pesquisa, seja na observação do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) calculado pelo governo do Estado.

Tabela 16. Hierarquização dos territórios da cidadania do Ceará segundo níveis de desenvolvimento sustentável e ações e valores implementados pelo PTC, por dimensão de desenvolvimento, 2009 – 2010.

Território da Cidadania	IDM*	DIMENSÃO AMBIENTAL			DIMENSÃO ECONÔMICA			DIMENSÃO INSTITUCIONAL			DIMENSÃO SOCIAL		
		Número de ações	Valores investidos	Índice em 2009	Número de ações	Valores investidos	Índice em 2010	Número de ações	Valores investidos	Índice em 2010	Número de ações	Valores investidos	Índice em 2010
CARIRI	1	2	2	3	5	2	4	1	6	5	5	1	1
INHAMUNS CRATEÚS	4	1	2	1	3	1	6	1	1	3	1	2	4
SERTÕES DE CANINDÉ	6	1	1	6	4	6	3	2	4	2	5	6	6
SERTÃO CENTRAL	5	2	2	2	2	4	1	3	5	1	3	5	5
SOBRAL	2	2	2	4	5	5	2	1	2	6	4	4	2
VALES DO CURU E ARACATIÇU	3	2	2	5	1	3	5	2	3	4	2	3	3

Fonte: Resultado da pesquisa, 2012.

* Hierarquização a partir dos valores médios dos municípios do território referentes ao ano 2008

Nas dimensões ambiental e institucional, quase desprezadas pelo PTC, foram observados baixos níveis de investimentos e implementação de ações. No território de Sobral, houve a maior quantidade de ações implementadas na dimensão institucional e o pior nível de desenvolvimento em 2010. Os índices alcançados pelos territórios são baixos e podem ameaçar a efetividade do PTC, pois representam a fragilidade da gestão ambiental local e das instituições.

As dimensões econômica e social merecem melhor aprofundamento nesta análise por representarem o maior interesse do PTC. Em termos econômicos, não se percebe relação entre o número de ações e o montante de investimento, nem tão pouco entre estes e o nível de desenvolvimento no território. No território Inhamuns Crateús, houve o maior montante de investimentos, porém nessa região se observou o mais baixo nível de desenvolvimento econômico. Por outro lado, os três territórios que receberam menos recursos apresentaram melhores níveis de desenvolvimento em 2010.

A dimensão social recebeu maiores investimentos, embora desde 2007, ou seja, antes do PTC já tenha apresentado os maiores níveis de desenvolvimento. A análise da hierarquização dos territórios nos indicadores da dimensão aponta boa consistência e relação positiva entre os níveis de desenvolvimento e as ações/montante investido pelo PTC.

Ao término desta seção, surgem indagações quanto ao fato de não haver maiores investimentos em dimensões e territórios com menores níveis de desenvolvimento, o que desperta dúvidas quanto à focalização do PTC. Outro questionamento diz respeito à falta de integração entre as estratégias do programa e o seu risco de descontinuidade.

5 CONCLUSÕES

O estudo permitiu concluir que o Programa Território da Cidadania apresenta potencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável dos municípios inseridos nos seis territórios cearenses. No entanto, foram observadas fragilidades que podem reduzir tal expectativa.

Apesar dos sérios problemas ambientais no meio rural com destaque para desmatamentos, terras degradadas e desertificadas, assoreamento dos rios, contaminação do solo e lençol freático, existe um reduzido número de ações e montante investido para a dimensão ambiental. A escassez de ações voltadas às questões ambientais, aliada aos baixos índices relacionados à gestão ambiental dos territórios, pode comprometer a estratégia de desenvolvimento territorial sustentável propagada pelo programa na qual devem ocorrer a integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial e a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas.

Em relação à dimensão institucional, também foram observados baixos níveis de investimentos e implementação de ações nos territórios cearenses. No Estado do Ceará, ainda é generalizada a fragilidade da gestão municipal e da organização das comunidades tradicionais. Nesse sentido, o PTC, ao propor ações de apoio ao fortalecimento da gestão, poderia contribuir para mudar este quadro.

As dimensões econômica e social representam o maior interesse do PTC, juntas apresentaram mais de 80% do número de ações implementadas e montante investido em todos os territórios do Ceará. No entanto, em termos econômicos, não se verificou relação entre o número de ações e o montante de investimento, nem tão pouco entre estes e o nível de desenvolvimento no território. O território Inhamuns Crateús apresentou o maior montante de investimentos, porém uma baixa resposta no nível de desenvolvimento econômico. Por outro lado, os três territórios que receberam menos recursos apresentaram os maiores ganhos de desenvolvimento nessa dimensão. Aspectos importantes do crescimento do setor agropecuário e que o tornaria economicamente viável encontram-se negligenciados no programa, caso de redução nos problemas de comercialização.

A dimensão social recebeu maiores investimentos e número de ações, embora, desde 2007, ou seja, antes do PTC já tenha apresentado os maiores níveis de

desenvolvimento. Embora as ações sociais oferecidas pelo programa contemplem aspectos ligados à saúde, aos direitos, à educação, à cultura e à infraestrutura, foi verificada, no período analisado, uma redução em alguns indicadores, como o número de médicos e dentistas ligados ao SUS/mil habitantes e o número de agentes comunitários/mil habitantes no período em análise e cobertura vacinal. Os problemas relacionados ao acesso universal aos serviços básicos necessitam de maior atenção pelo programa para se alcançar um desenvolvimento socialmente justo.

Verificou-se, com exceção de Inhamuns Crateús onde a dimensão econômica foi a maior beneficiada, que quanto maior o número de ações implementadas maior o montante de recursos direcionados à respectiva dimensão. Entretanto, percebeu-se que os recursos foram aplicados de forma diferente entre os territórios. A desigual distribuição de ações e investimentos entre as dimensões analisadas não é aceitável sob o aspecto de inconsistência quanto à proposta do PTC de oferecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e por meio da baixa integração entre ministérios e secretarias de governo, uma vez que a pobreza apresenta um caráter multidimensional, o que requer sua superação por meio de ações conectadas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento rural. Brasília: [s.n.], 1998.

ALTIERI, M. A. S. Bases agroecológicas para uma producción agrícola sustentable. Agricultura Técnica. Chile. v. 54(4) p. 371-386. Out- dic 1994. Disponível em: <<http://www.inia.cl/medios/biblioteca/agritec/NR17178.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2011.

ALMEIDA, J. Da ideologia do processo à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J. Navarro, Z (org). Reconstruindo a agricultura: idéias e ideias na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: UFRS, 1997. Parte 1, p. 33-55.

ALENCAR, F. A. M de. Reflexões Sobre A Participação dos assentados nas eleições municipais. **Revista Nera**, São Paulo, ano 8, n. 6, p. 59-74, jan./jun. 2005

BAPTISTA, A.M.; OLIVEIRA, J.C.M.; O Brasil em Fóruns Internacionais sobre Meio Ambiente e os Reflexos da Rio 92 na Legislação Brasileira. Revista. Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 102, p. 5-27, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/209/171> > Acesso em: 07 ago. 2012.

BARRETO, R. C. S. **Políticas públicas e o desenvolvimento rural sustentável no Estado do Ceará: estudo de caso**. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

BELLEN, H. M. V. Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa. 2. ed. Editora FGV, 2006.

BELMAR, Enrique; LOGUERCIO, Nelson. Ordenamiento Territorial: Una Herramienta para el Desarrollo Rural Sostenible. FAO, 2006

BIANCHINI, V. Estratégias para o desenvolvimento rural. **In: BRASIL**, Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA. José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem: O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Brasília, Brasil, 2001. P. 5-52 Disponível em:<http://www.nead.org.br/portal/nead/institucional/Textos_para_Discuss%C3%A3o> Acesso em 12 jun. 2011.

BOSSEL. H. Indicators for sustainable development: theory, method, applications – a report to the Balaton Group. Canadá: Internation Institute for Sustainable Development, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: MDA, 2003. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br> > Acesso em: 13 abr. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Brasília, MDA/SDT (Documentos Institucionais, 1), 2005.

BRASIL. Decreto s/nº, de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 fev. 2008 Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Complementar nº40, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 2011. Seção 1, p. 1.

BRÜSEKE, F.J. O problema do desenvolvimento sustentável. **In:** Desenvolvimento e Natureza estudos para uma sociedade sustentável. 2º edição. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

CAMARGO, A. L de B. Desenvolvimento sustentável – dimensões e desafios. Campinas (SP): Papirus Editora, 2003.

CANDIOTTO, L. Z. P.; CORRÊA, W. K. Desenvolvimento Rural Sustentável: algumas considerações sobre o discurso do governo federal. Rio Claro, São Paulo, v. 29, n.2, mai./ago. 2004 Disponível em:<
<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/viewArticle/859> >
Acesso: 12 jul 2011.

CAPORAL, F.; COSTABEBER, J. A. Segurança alimentar e agricultura sustentável: uma perspectiva agroecológica. Revista Brasileira de Agroecologia. Taubaté, São Paulo, v.1, n.1, nov/2006. Disponível em: <
<http://www6.ufrgs.br/seeragroecologia/ojs/viewarticle.php?id=33> > Acesso em: 23 jul. 2011.

CEARÁ. Governador. 2008-2011 (Cid Ferreira Gomes). Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável 2008-2011. Fortaleza: SEPLAN, 2008. 74p.

CMMAD. Nosso Futuro Comum. 2º edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTABEBER, J. A.; CAPORAL, F. R. Possibilidades e alternativas do desenvolvimento rural sustentável. 2002. Disponível em:
<[http://www.inclusaodejovens.org.br/Documentos/BIBLIOTECA/Desenvolvimento/Possibilidades e Alternativas do Developmento Rural Sustentavel.pdf](http://www.inclusaodejovens.org.br/Documentos/BIBLIOTECA/Desenvolvimento/Possibilidades_e_Alternativas_do_Developmento_Rural_Sustentavel.pdf)> Acesso: 01 jul. 2011.

DAMASCENO, N. P.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. **O impacto do Pronaf sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, geração de emprego e renda no Estado do Ceará.** *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2011, vol.49, n.1, pp. 129-156. ISSN 0103-2003.

DELGADO, N, G; LEITE, S, P.; Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismos dos atores. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 2, p. 431-473. 2011.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. **In:** FAVARETO, Arilson (org.). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010.

EHLERS, E. Possíveis veredas da transição à agricultura sustentável. *Agricultura Sustentável*, Jaguariúna, vol. 2, n. 2, p. 12-22, jul./dez. 1995

FAVARETO, A.; OLIVEIRA, F. P. de; GUIMARÃES NETO, L.; GALINDO, O.; ECHEVERRI, R.; ARAUJO, T. B. de; SANTOS, V. M. dos; Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12, 220 p.

FUNCEME – Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos. **Satélite ajuda a conhecer o mapa do Ceará.** Disponível em: <
http://www.sct.ce.gov.br/noticia.asp?IdNews=59_>. Acesso em: 24 jul 2012.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. **In:** FAVARETO, Arilson (org.). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12. Brasília: IICA, 2010.

GUZMÁN, E.S. Uma estratégia de sustentabilidade a partir da Agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, EMATER/RS, v.2, n.1, 2001.

HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. *Revista Geographia*, Rio de Janeiro, Ano IX, n. 17, p.19-46, jun. 2007. Disponível em:<
<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/213/205>> Acesso em: 13 fev. 2012.

HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **In:** CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v.5, n.10, p. 123-147, ago. 2010.

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Cadernos de formação volume 1; **Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: MMA, 2006.

IBGE (2008). Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Brasil. 2008. Série Estudos e Pesquisas. Rio de Janeiro. 2008.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Planejamento Econômico do Ceará. Ceará em Números 2010, Fortaleza, 223p, 2010.

JARA, C. J. As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2001. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=uOsqAAAAYAAJ&oi=fnd&pg=PA13&dq=dimens%C3%B5es+do+%22desenvolvimento+rural+sustent%C3%A1vel%22&ots=dh8MVymaNs&sig=u5TycWxkqldWSywxPUuLc0HuiqU#v=onepage&q=%20%22desenvolvimento%20rural%20sustent%C3%A1vel%22&f=false>> Acesso em: 23 set. 2011.

KHAN, A. S.; BRAGA, F. L. P.; MAYORGA, R. D. Nível tecnológico e balanço econômico de produção de mamona para obtenção do biodiesel no Estado do Ceará. Revista de Economia e Agronegócio, Viçosa, Minas Gerais, v.6, n.1, abr/2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br:8080/ri/bitstream/123456789/867/1/2008_art_askhan.pdf> Acesso em: 14 jul. 2012.

LEAL, P.C.F. **O programa nacional de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (PRONAT) no Vale do Ribeira (PR)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

LEITE, P. S. Questões críticas do Ceará rural. Fortaleza. 2011. Portal Econometrix. Coluna. Disponível em: <<http://www.econometrix.com.br/colunistas/73-pedro-sisnando-leite/412-questoes-criticas-do-ceara-rural.html>> Acesso em: 13 fev. 2012.

LEITE, S. P.; DELGADO, N. G.; MEDEIROS, L. S. de; DIAS, M. M.; BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; KATO, K.; WESZ JUNIOR, V. J.; BURGIO, F. L. Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14, 236 p.

MATOS, A. K. V. de; Agricultura e sustentabilidade. Cardenas da Fucamp, Minas Gerais, n. 9, p.95-105, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/wp-content/uploads/2011/07/Ano8-N%C3%BAmero-9.pdf#page=95>> Acesso em: 24 nov. 2012.

MENDONÇA, N. C.; ORTEGA, A. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula. XLIII Congresso da SOBER. 2005. Ribeirão Preto – SP. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/2/792.pdf>> Acesso em: 08 jun. 2012.

Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>> Acesso em: 03 jun. 2012

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portal do MDA. Sistema de informação Territorial. Territórios da Cidadania. Disponível em:<<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2#>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Ciência & Tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis; Consórcio CDS/UnB/ Abipti, 2000.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Responsabilidade Socioambiental. Agenda 21 Global. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 21 jul. 2011.

MMA – Ministério do Meio. Conselhos de Meio Ambiente do Brasil- Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA. 2012. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm/>>. Acesso em 13 de jun. 2012.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, Dec. 2001 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=en&nrm=iso>. access on 15 Oct 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300009>.

PORTAL DA CIDADANIA. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 07 mar. 2012.

PEREIRA, F. F. Evolução do desenvolvimento rural sustentável no Estado do Ceará no período de 1995 a 2008. Fortaleza, CE, 2010. 126f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural). Universidade Federal do Ceará, UFC.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ, Adrián; ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania. El Enfoque territorial del desarrollo rural. San José: IICA, 2003. 180 p.

SHNEIDER, S.. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, jun. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222004000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 20 março 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222004000100006>.

SILVA, J. G da. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento. **In: BRASIL**, Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA. José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem: O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Brasília, Brasil, 2001. P. 5-52 Disponível em: <http://www.nead.org.br/portal/nead/institucional/Textos_para_Discuss%C3%A3o> Acesso em 12 jun. 2011.

SOUSA, P. M. de; FORNAZIER, A.; PONCIANO, N.J; NERY, M. G. Agricultura familiar versus agricultura não-familiar: uma análise das diferenças nos financiamentos concedidos no período de 1999 a 2009. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.42, n.1, p. 105-124, jan./mar. 2011.

Territórios da Cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Brasília: MDA, 2009. Disponível em <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/>> Acesso em: 14 mai. 2012.

Territórios da Cidadania. Relatório de Execução. Plano de execução 2010. Brasília: MDA, 2010. Disponível em <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>> Acesso em: 01 jun. 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em:< <http://www.todospelaeducacao.org.br/>> Acesso em: 06 jul. 2012.

United Nations. **The Future we want**. Rio de Janeiro: UNCSD, 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/>> Acesso em: 15 ago. 2012.

VALE, F. F. R. do; SILVA, J. L. M. da. Desenvolvimento Rural Sustentável em Territórios do Rio Grande do Norte: Uma Análise Multidimensional. In: XIV ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA – CRESCIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DA POBREZA, 2009, Fortaleza. **Anais..** Fortaleza: Fórum BNB de desenvolvimento, 2009. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2009/docs/desenvolvimento.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2012.

VEIGA, J. E da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, Dec. 2001 . Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jul. 2011.

VEIGA, J. E. da. Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI. 3. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

WEIGAND JR, Ronaldo *et al.* Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável. In: I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento rural e democracia. Fortaleza – CE: CONDRAF, 2003.

APÊNDICE A

DIMENSÃO AMBIENTAL						
AÇÕES		TERRITÓRIOS DA CIDADANIA				
		CARIRI	INHAMUNS CRATEÚS	SERTÕES DE CANINDÉ	SERTÃO CENTRAL	SOBRAL
1	Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas*		X			
2	Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	X	X	X	X	X
3	Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária*			X		
	INVESTIMENTO	1.600,00	1.600,00	9.489,10	1.600,00	1.600,00
DIMENSÃO ECONÔMICA						
AÇÕES		TERRITÓRIOS DA CIDADANIA				
		CARIRI	INHAMUNS CRATEÚS	SERTÕES DE CANINDÉ	SERTÃO CENTRAL	SOBRAL
1	Apoio à Assistência Técnica e Extensão Pesqueira*				X	
2	Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos	X	X	X	X	X
3	Apoio a Pesquisa e Inovação em Arranjos Produtivos Locais - APL's*		X		X	
4	Apoio a Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para Inserção Social*	X	X	X	X	X
5	Apoio ao Desenvolvimento do Ecoturismo de Base Comunitária					X
6	Assistência Técnica e Capacitação de Assentados	X	X	X	X	X

7	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais*		X	X	X	X	X
8	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas*		X				
9	ATER/Agricultores Familiares	X	X	X	X	X	X
10	Biodiesel		X	X	X		
11	Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES*	X	X	X	X		X
12	Capacitação de Comunidades Tradicionais*					X	
13	Crédito Pronaf	X	X	X	X	X	X
14	Cresce Nordeste	X	X	X	X	X	X
15	Curso de Capacitação em Manejo Florestal e Agrofloresta para Agentes de ATES/ATER*						X
16	Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar	X	X	X	X	X	X
17	Elaboração Plano Safra Territorial*	X					
18	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - PROMESO*	X					
19	Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários			X			X
20	Formação de Formadore(a)s, Educadore(a)s e Gestore(a)s Público(a)s para Atuação em Economia Solidária*	X	X	X	X		X
21	Formação em Cooperativismo e Comercialização*	X				X	
22	Garantia Safra		X	X	X	X	X
23	Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais	X	X	X	X	X	X
24	Nordeste Territorial	X	X	X	X	X	X
25	Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais*	X	X	X	X	X	X
26	PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	X	X	X	X	X	X
27	Programa de Aquisição de Alimentos - PAA	X	X	X	X	X	X

28	Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite	X		X	X	X	X
29	Projeto Dom Helder Câmara		X		X		
30	Qualificação do Jovem para o Mercado de Trabalho				X		X
31	Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores visando a Inserção no Mercado de Trabalho (PlanteQs)*						X
	INVESTIMENTO	272.772.623,50	579.508.190,08	42.735.465,73	118.224.907,91	66.561.297,07	242.186.829,16
DIMENSÃO INSTITUCIONAL							
AÇÕES		TERRITÓRIOS DA CIDADANIA					
		CARIRI	INHAMUNS CRATEÚS	SERTÕES DE CANINDÉ	SERTÃO CENTRAL	SOBRAL	VALES DO CURU E ARACATIAÇU
1	Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	X	X	X	X	X	X
2	Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais*	X				X	
3	Capacitação e Formação em Políticas Públicas para Mulheres Rurais*		X	X	X		X
4	Demarcação de Terras Indígenas						X
5	Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)*	X		X		X	
6	Formação de Agentes de Desenvolvimento	X	X	X	X	X	X
7	Formação de lideranças em políticas Públicas no PNDTR*	X				X	
8	Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional*	X	X	X	X	X	X
9	Identificação de Terras Indígenas		X				
10	Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais		X	X	X	X	X
11	Programa Nacional de Crédito Fundiário	X	X	X	X	X	X
12	Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	X	X				
13	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais*	X	X	X	X	X	X
	INVESTIMENTO	239.323,98	942.549,44	416.398,11	358.476,21	804.500,27	750.898,46

DIMENSÃO SOCIAL							
AÇÕES		TERRITÓRIOS DA CIDADANIA					
		CARIRI	INHAMUNS CRATEÚS	SERTÕES DE CANINDÉ	SERTÃO CENTRAL	SOBRAL	VALES DO CURU E ARACATIAÇU
1	Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água)		X		X		X
2	Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania	X	X	X	X	X	X
3	Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania	X	X	X	X	X	X
4	Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica	X	X	X	X	X	X
5	Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil	X	X	X	X	X	X
6	Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF	X	X	X	X	X	X
7	Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família	X	X	X	X	X	X
8	Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania à Atenção à Saúde Mental por meio da Implantação dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS	X	X	X	X	X	X
9	Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania aos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192*	X	X	X	X	X	X
10	Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia	X	X	X	X	X	X
11	Apoio a Estudantes Indígenas Fora da Aldeia	X	X	X	X	X	X
12	Articulação para Implantação das Casas Digitais Rurais*	X	X	X	X	X	X
13	Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	X	X	X	X	X	

14	Atlas do Abastecimento Urbano de Água - Complementação para o Brasil	X	X	X	X	X	X
15	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	X	X	X	X	X	X
16	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	X	X	X	X	X	X
17	Brasil Alfabetizado	X	X	X	X	X	X
18	Caminho da Escola	X	X	X	X	X	X
19	Capacitação de Multiplicadores		X	X	X	X	X
20	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária*	X	X	X	X	X	X
21	Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS	X	X	X	X	X	X
22	Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social*		X	X	X		X
23	Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	X	X	X	X	X	X
24	Construção de Escolas em Comunidades Indígenas*			X			
25	Construção de Escolas em Comunidades Quilombolas*		X				
26	Construção de Escolas no Campo*	X	X	X	X	X	X
27	Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento*		X	X		X	X
28	Edital das Culturas Populares	X	X	X	X		
29	Edital LGBT	X					
30	Escola Ativa	X	X	X	X	X	X
31	Expansão das Escolas Técnicas		X	X	X	X	
32	Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior	X			X	X	
33	FNHIS - Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (contratações 2007 e 2008)*		X		X	X	X
34	FNHIS - Habitação de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	X	X	X	X	X	X

35	FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	X	X	X	X	X	X
36	FNHIS - Urbanização de Assentamentos Precários (contratações de 2007, 2008 e 2009)	X	X		X	X	
37	Fomento às Ações de Acesso e Manutenção dos Benefícios Sociais e Previdenciários						X
38	Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas	X	X		X	X	X
39	Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos	X	X	X	X	X	X
40	Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos		X	X	X	X	X
41	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 hab exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	X	X	X	X	X	X
42	Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 hab., exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	X	X	X	X	X	X
43	Implantação e Recuperação de Infra-estrutura de Projetos de Assentamento	X	X	X	X	X	X
44	Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Especiais - Assentamentos e Comunidades Rurais	X	X		X		X
45	Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Indígenas		X				X
46	Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais e Áreas Especiais - Quilombolas*		X			X	X
47	Implantação/Implementação dos Territórios Etnoeducacionais						X
48	Instalação de Bibliotecas Públicas*		X				
49	Modernização de Bibliotecas Públicas*	X	X			X	X

50	Operação do Sistema de Acesso Banda Larga	X	X	X	X	X	X
51	Pontos de Cultura*	X				X	X
52	Programa Arca das Letras	X	X	X	X	X	X
53	Programa BNB Cultura 2010 - Parceria BNDES	X	X	X	X	X	X
54	Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família	X	X	X	X	X	X
55	Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada	X	X	X	X	X	X
56	Programa Cisternas	X	X	X	X	X	X
57	Programa de Atenção Integral à Família	X	X	X	X	X	X
58	Programa Dinheiro Direto na Escola	X	X	X	X	X	X
59	Programa Luz Para Todos	X	X	X	X	X	X
60	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	X	X	X	X	X	X
61	Proinfância	X	X	X	X	X	X
62	ProInfo Rural e Urbano	X	X	X	X	X	X
63	ProJovem Campo - Saberes da Terra	X	X	X	X	X	X
64	Salas de Recursos Multifuncionais	X	X	X	X	X	X
65	Saneamento nas Escolas*	X	X	X	X	X	X
66	Serviço Socioeducativo do PETI	X	X	X	X	X	X
	INVESTIMENTO TOTAL	659.613.233,63	407.851.964,63	150.970.525,68	311.684.404,61	327.858.139,82	387.912.498,77

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Execução 2009 e 2010, tabulados e sistematizados pelo autor (PORTAL DA CIDADANIA, 2012).

* Esta ação, apesar de apresentar sua informação descritiva nos documentos disponíveis no site Portal da Cidadania, encontra-se com os valores investidos zerados em função da indisponibilidade de informações fornecidas no momento da publicação dos Relatórios de Execução 2009 e 2010.

APÊNDICE B

Indicadores

Dimensão	Indicador	Descrição	Unidade de medida	Relação esperada
Econômica	Efetivo de bovinos por km ²	Relação entre o número de bovinos e área do município	cabeça/km ²	Direta
	Efetivo de caprinos por km ²	Relação entre o número de caprinos e área do município	cabeça/km ²	Direta
	Efetivo de ovinos por km ²	Relação entre o número de ovinos e área do município	cabeça/km ²	Direta
	Número de empregos formais	Número de empregos formais	unidade	Direta
	PIB a preços de mercado	PIB a preços de mercado	R\$ mil	Direta
	PIB <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	R\$	Direta
	Produção de leite	Produção de leite	mil litros	Direta
	Produtividade da mamona	Relação entre a quantidade produzida de mamona e área plantada do município	t/ha	Direta
	Produtividade das frutas	Relação entre a quantidade produzida de frutas* e área plantada das mesmas no município	t/ha	Direta
	Produtividade das lavouras da agricultura familiar	Relação entre a quantidade produzida das lavouras da agricultura familiar e área plantada do município	t/ha	Direta
	Quantidade produzida de carvão por km ²	Relação entre a quantidade produzida de carvão e área do município	t/km ²	Direta
	Quantidade produzida de lenha por km ²	Relação entre a quantidade produzida de lenha e área do município	m ³ /km ²	Direta
Institucional	Financiamentos concedidos à agricultura	Valor financiado concedido à agricultura	R\$	Direta
	Financiamentos concedidos à pecuária	Valor financiado concedido à pecuária	R\$	Direta
	Receita arrecadada total	Somatório da receita arrecadada no município, estado e união.	R\$	Direta
Social	Cobertura vacinal	Percentual de crianças vacinadas com vacinas específicas, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.	(%)	Direta
	Consumidores de energia <i>per capita</i>	Relação entre os consumidores energia elétrica e a população total do município	(%)	Direta
	Consumo de energia elétrica <i>per capita</i>	Relação entre o consumo de energia elétrica e a população total do município	mwh/hab	Direta
	Dentistas por mil habitantes	Relação entre a quantidade de dentistas ligada ao SUS e a população total do município	dentistas/mil hab	Direta

Dimensão	Indicador	Descrição	Unidade de medida	Relação esperada
	Equipes do programa de saúde bucal	Relação entre a quantidade de equipe** do programa de saúde bucal e a população cadastrada no programa do município	equipes/mil hab	Direta
	Médicos por mil habitantes	Relação entre a quantidade de médicos ligada ao SUS e a população total do município	médicos/mil hab	Direta
	Número de agentes comunitários de saúde por mil habitantes	Relação entre o número de agente comunitário de saúde e a população total do município	agentes/mil hab	Direta
	Taxa de abandono no ensino fundamental	Taxa de abandono no ensino fundamental	(%)	Inversa
	Taxa de abandono no ensino médio	Taxa de abandono no ensino médio	(%)	Inversa
	Taxa de cobertura d'água urbana	Taxa de cobertura d'água urbana	(%)	Direta
	Taxa de cobertura no ensino fundamental	Relação entre o número de matrículas no ensino fundamental e a população do município em idade escolar de 7 a 14 anos	Número de matrículas/hab	Direta
	Taxa de cobertura no ensino infantil	Relação entre o número de matrículas na educação infantil e a população do município em idade escolar de 0 a 6 anos	Número de matrículas/hab	Direta
	Taxa de cobertura no ensino médio	Relação entre o número de matrículas no ensino médio e a população do município em idade escolar de 15 a 17 anos	Número de matrículas/hab	Direta
	Taxa de cobertura urbana de esgoto	Taxa de cobertura urbana de esgoto	(%)	Direta
Ambiental	Comitê de bacia hidrográfica	Participação em comitê de bacia hidrográfica	-	Direta
	Conselho municipal de meio ambiente	Existência de conselho municipal de meio ambiente	-	Direta
	Consórcio intermunicipal	Consórcio público intermunicipal	-	Direta
	Financiamentos de ações e projetos para questões ambientais	Existência de financiamento do fundo municipal de meio ambiente em ações e projetos para questões ambientais, nos últimos 12 meses.	-	Direta
	Fundo municipal de meio ambiente	Existência de fundo municipal de meio ambiente	-	Direta
	Presença de instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente	Existência municipal de instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente para delegação de competência de licenciamento.	-	Direta

*Abacaxi, abacate, banana, goiaba, laranja, limão, mamão, manga, maracujá e uva.

** Esta equipe apresenta duas modalidades: 1º Composta por dentista e auxiliar de consultório dentário; 2º Composta por dentista, auxiliar de consultório dentário e técnico de higiene dental.

- Adimensional. Indicador adquire valor 1 (um) em caso de existência no município e valor (0) zero em caso contrário.