

# Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania

MÁRCIO CANIELLO\*

## Resumo

A primeira década do século XXI foi extremamente promissora para o Brasil no que tange à redução das desigualdades sociais e à melhoria da qualidade de vida da população. Segundo o IBGE, depois de 30 anos de alta desigualdade inercial, o Índice Gini começa a cair em 2001, passando de 0,61 naquele ano para 0,527 em 2012. Pesquisadores têm definido esse período como “década inclusiva”, pois, de maneira geral, a renda de grupos tradicionalmente excluídos – negros, analfabetos, camponeses e nordestinos – foi a que mais prosperou. Partindo do pressuposto de que as políticas públicas de desenvolvimento rural, empreendidas pelo governo federal a partir de 2003, foram fundamentais para esse processo, este trabalho visa, em primeiro lugar, avaliar a situação da qualidade de vida da população do campo no Brasil, analisando os Índices de Condições de Vida (ICV) apurados em uma amostra de 37 Territórios da Cidadania, estimados mediante a visita de entrevistadores a 10.106 domicílios rurais em 17 estados da Federação. Em segundo lugar, procura correlacionar, por meio de análise estatística, o ICV com indicadores de identidade territorial, de maneira a avaliar se o “peso” da agricultura familiar no sentimento de pertença dos respondentes tem algum poder explicativo no processo de evolução da qualidade de vida nos Territórios da Cidadania<sup>1</sup>.

\* Universidade Federal de Campina Grande (Brasil)

<sup>1</sup> Este trabalho analisa dados da pesquisa nacional realizada no âmbito do Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009, cujos dados foram tabulados pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (Caniello et al, 2009).

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Desenvolvimento rural. Agricultura familiar.

## Identity and quality of life in the “*Territórios da Cidadania*”

### *Abstract*

The first decade of the 21st century was extremely promising for Brazil regarding the reduction of social inequalities and the improvement of the population's quality of life. According to the IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics), after 30 years of high inertial inequality, the Gini Index starts to drop in 2001, going from 0.61 in that year to 0.527 in 2012. Researchers have defined this period as the “decade of inclusion”, since, in general, the income of traditionally excluded groups – black people, illiterate people and peasants, especially those from the northeastern rural – was the one that prospered the most. Working with the assumption that the social policies for rural development put into action since 2003 by the federal government were essential for this process, this work aims, firstly, to evaluate the current quality of life of the rural population in Brazil, analysing the Life Conditions Index (ICV) collected from a sample of 37 *Territórios da Cidadania* (Citizenship Territories), estimated through interviewers' visits to 10.106 rural homes in 17 Federal states. Secondly, we seek, through statistical analysis, to correlate the ICV to territorial identity indicators, so as to determine if the “weight” of family agriculture in respondents' feeling of belonging can explain in any way the evolution process of the quality of life in the *Territórios da Cidadania*.

Keywords: Territorial development. Rural development. Family agriculture.

## Introdução



Em seu discurso de posse na presidência em 2003, Luís Inácio Lula da Silva fez uma afirmativa carregada do *ethos* de sua classe social: “se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (Brasil, 2008a, p. 9). Com essa fórmula aparentemente pueril, bastante ironizada pela grande mídia e pelas elites políticas que ele acabara de derrotar nas eleições de 2002, iniciava-se um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social no Brasil, que retirou 36 milhões de brasileiros da pobreza absoluta, propiciou a ascensão de 42 milhões à classe média – que passou de 37% para 55% da população entre 2003 e 2012 – e elevou a renda per capita em 78%<sup>2</sup>.

Esse é um dos mais significativos movimentos de ascensão social e distribuição de renda já verificados na história do Capitalismo, denominado com bastante propriedade por Neri e Souza (2012) como “*década inclusiva*”, pois, *de maneira geral, a renda de grupos tradicionalmente excluídos que tinham ficado para trás foi a que mais prosperou no período, em particular, negros, analfabetos, crianças, nordestinos e moradores do campo* (Neri; Souza, 2012, p.8; 21). Assim, *após 30 anos de alta desigualdade inercial, o que colocou o Brasil no imaginário internacional como a terra da iniquidade, o Índice de Gini começa a cair no Brasil, passando de 0,61 em 2001 a 0,527 em 2012* (Neri; Souza, 2012, p. 4; Neri et al., 2013, p. 10).

---

<sup>2</sup> Discurso da presidenta Dilma Rousseff na abertura do VII Encontro Empresarial Brasil-União Europeia - Bruxelas/Bélgica em 24/02/2014. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/centrais-de-conteudos/videos/dilma-discursa-na-abertura-do-vii-encontro-empresarial-brasil-uniao-europeia>, acesso em 12/05/2015.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

Com efeito, após a população experimentar o absoluto desastre do chamado “milagre econômico” da ditadura militar (1964-1985), que propiciou crescimento econômico, mas aprofundou a pobreza e a miséria no país e, em seguida à sua derrocada, os anos de hiperinflação que as agravaram ainda mais para, finalmente, após a estabilização monetária promovida pelo Plano Real no final do governo de Itamar Franco (1994), sentir os amargos resultados da “estratégia neoliberal”<sup>3</sup> do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), imperava um profundo desânimo na população nacional, imersa num quadro econômico crítico.

Ora, em 2002 o Produto Interno Bruto do Brasil era de 1,488 trilhões de reais<sup>4</sup>, ou 3,032 trilhões de reais em valores atualizados<sup>5</sup>, o que colocava a economia nacional em 13º lugar em termos de grandeza no Mundo, quando esta ocupava o 9º lugar no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, segundo dados do Banco Mundial<sup>6</sup>. A taxa de investimentos sobre o PIB chegou ao piso histórico de 15,3% em 2003 (Brasil, 2013, p. 24), o PIB per capita montava em apenas R\$ 8.364,46<sup>7</sup>, ou R\$ 17.038,47 em valores atualizados<sup>8</sup>, e a taxa de desemprego batia os 12,9%<sup>9</sup> no final do segundo governo do antecessor de Lula.

<sup>3</sup> Segundo Carinhato (2008, p. 40), “Esta estratégia tinha o seguinte receituário: combate à inflação, através da dolarização da economia e valorização das moedas nacionais, associado a uma ênfase na necessidade de ajuste fiscal. Junto dessas orientações, ainda podemos citar a reforma do Estado – mormente privatizações e reforma administrativa – desregulamentação dos mercados e liberalização comercial e financeira”.

<sup>4</sup> Banco Central do Brasil, *Sistema Gerenciador de Séries Temporais*. <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, acesso em 05/02/2016.

<sup>5</sup> A valores de 31/12/2014, deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>6</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, acesso em 05/02/2016.

<sup>7</sup> IBGE, *Séries Históricas e Estatísticas*. <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&o.p=0&vcodigo=SCN55&t=produto-interno-bruto-capita>, acesso em 05/02/2016.

<sup>8</sup> A valores de 31/12/2014, deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>9</sup> IBGE, *Séries históricas da Pesquisa Nacional de Emprego*. [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/defaulttab\\_hist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm), acesso em 05/02/2016.

A inflação fechou o ano de 2002 num patamar de 12,5%<sup>10</sup>, bem longe do teto da meta estabelecida pelo governo (5,5%), e em aceleração. A dívida externa atingira R\$ 231,7 bilhões em valores correntes<sup>11</sup>, ou R\$ 522,5 bilhões em valores atuais<sup>12</sup> e as reservas internacionais do país somavam, tão somente, US\$ 37,8 bilhões (Brasil, 2014a) – dos quais US\$ 20,8 bilhões correspondiam a um empréstimo feito junto ao FMI (Barbosa; Souza, 2010, p. 59).

Na Era Lula-Dilma Rousseff, os números mudaram significativamente: o PIB cresceu 88%, atingindo a cifra de R\$ 5,687 trilhões em 2014<sup>13</sup>, o que guindaria a economia nacional ao 7º lugar em grandeza no Mundo<sup>14</sup>. O PIB per capita aumentou 60% no mesmo período, chegando a R\$ 27.229,35 em 2014<sup>15</sup>. A taxa de investimentos sobre o PIB atingiu 19,7% em 2014<sup>16</sup>, aumento de 20% em uma década, ao passo que o investimento do setor público em Formação Bruta do Capital Fixo passou de 2,6% do PIB em 2003 para 4,4% do PIB em 2012 (Brasil, 2013, p. 7-8), aumento de 69%. De acordo com o Banco Central, o Brasil tornou-se superavitário em sua dívida externa em 2006<sup>17</sup> e, segundo o Tesouro Nacional, o país

<sup>10</sup> IBGE, Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm), acesso em 25/08/2014.

<sup>11</sup> Tesouro Nacional, *Séries Temporais*. [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx#ancora_consulta), acesso em 05/02/2016.

<sup>12</sup> A valores de 31/12/2015, deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>13</sup> Banco Central do Brasil, *Sistema Gerenciador de Séries Temporais*. <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, acesso em 05/02/2016. Até o fechamento deste artigo, o BCB ainda não havia divulgado o valor do PIB de 2015.

<sup>14</sup> <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>, acesso em 05/02/2016.

<sup>15</sup> IBGE, *Séries Históricas e Estatísticas*. <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&o p=0&vcodigo=SCN55&t=produto-interno-bruto-capita>, acesso em 05/02/2016.

<sup>16</sup> IBGE, *Séries Históricas e Estatísticas*. <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&o p=0&vcodigo=SCN36&t=taxa-investimento>, acesso em 05/02/2016.

<sup>17</sup> Banco Central do Brasil, *Sistema Gerenciador de Séries Temporais*. <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, acesso em 05/02/2016.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

apresentava um superávit de R\$ 1,13 trilhões em novembro de 2015<sup>18</sup>. As reservas internacionais montam a US\$ 371,5 bilhões em fevereiro de 2016<sup>19</sup>, quase dez vezes mais do que em 2002.

Em virtude das mais de 20 milhões de novas vagas de emprego abertas em uma década (Brasil, 2014a; 2014b, p. 16), o país atingiria sua menor taxa histórica de desemprego em dezembro de 2014 (4,3%)<sup>20</sup> e fecharia 2015 com uma taxa média anual de 6,9% que, comparada com a taxa de 12,9% verificada no final do governo de Fernando Henrique Cardoso (2002), evidencia uma redução absoluta de 6 pontos percentuais, isto é, uma queda de 53% do desemprego no período dos governos trabalhistas.

Refutando as teses neoliberais quanto ao papel do Estado na economia e numa clara opção estratégica de crescimento econômico sustentável por meio da ampliação do mercado interno, então por décadas represado, os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff empreenderam uma série de políticas públicas inovadoras, destacando-se, por um lado, as políticas de inclusão social e distribuição de renda por meio de programas como o Fome Zero e o Bolsa Família e, por outro, as políticas de estímulo à geração de empregos e de aumento real do salário mínimo, que teve um ganho real de 80% entre 2002 e 2016 (ver Tabela 1), passando a corresponder a 2,12 cestas básicas em janeiro de 2014, contra 1,42 no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso

<sup>18</sup> Tesouro Nacional, *Séries Temporais*. [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series\\_temporais/principal.aspx#ancora\\_consulta](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx#ancora_consulta), acesso em 05/02/2016.

<sup>19</sup> Banco Central do Brasil, <https://www.bcb.gov.br/?RESERVAS>, acesso em 05/02/2016.

<sup>20</sup> IBGE, *Séries históricas da Pesquisa Nacional de Emprego*. [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/defaulttab\\_hist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm), acesso em 05/02/2016.

(DIEESE, 2013, p. 10)<sup>21</sup>. Em virtude disso, e dos outros avanços já citados, a renda familiar per capita elevou-se de R\$ 679,90 em 2002 para R\$ 1.052,00 em 2014<sup>22</sup>, aumento de 41%, e, segundo a ONU/PNUD, a proporção de pobres despencou 86%, saindo de 25,5% em 2000 para 3,5% em 2010 (Brasil, 2014c).

**Tabela 1** – O Brasil Neoliberal e o Brasil Trabalhista

Indicador	2002	Atual*	Varição
<b>PIB</b> (deflacionado)	R\$ 3,032 trilhões	R\$ 5,687 trilhões (2014)	88%
<b>PIB per capita</b> (deflacionado)	R\$ 18.641	R\$ 24.065 (2014)	60%
<b>Desemprego</b> (taxa média anual)	12,9%	6,9% (2015)	- 53%
<b>Dívida Externa Líquida</b> (deflacionada)	R\$ 522,5 bilhões	- R\$ 1,13 trilhões (2015)	-218%
<b>Reservas Internacionais</b>	US\$ 37,8 bilhões	US\$ 371 bilhões (2016)	981%
<b>Investimento/PIB</b>	16,4%	19,7% (2014)	20%
<b>Investimento público/PIB</b>	2,6%	4,4% (2013)	69%
<b>Ranking</b>	13 <sup>a</sup> Economia	7 <sup>a</sup> Economia (2015)	6 posições
<b>Proporção de Pobres</b>	25,5% (2000)	3,5% (2010)	-86%
<b>Salário Mínimo</b> (nominal)	R\$ 240,00	R\$ 880,00 (2016)	---
<b>Salário Mínimo</b> (deflacionado)	R\$ 488,88	R\$ 880,00 (2016)	80%
<b>Renda Familiar per capita</b>	R\$ 679,90	R\$ 1.052,00 (2014)	41%

\* Aqui são disponibilizados os dados oficiais divulgados até o fechamento deste artigo. O ano a que se refere o dado virá entre parênteses

Fonte: Elaboração própria com dados de Banco Central do Brasil, IBGE, Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, DIEESE, Banco Mundial, ONU/PNUD.

<sup>21</sup>A lo largo de los ocho años de Gobierno del Presidente Lula da Silva (2003-2010), el salario mínimo creció 5.8% en promedio anual, con un incremento real acumulado de casi 60%. En este mismo periodo, el PIB aumentó 4% al año en promedio, mientras que el PIB per cápita lo hizo a un ritmo de 2.3%. El resultado ha sido un crecimiento del salario mínimo por encima de la expansión real del PIB, desencadenando efectos redistributivos importantes y contribuyendo a la reducción de los niveles de pobreza. Este crecimiento es casi el doble del observado en el periodo del Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): incremento real del salario mínimo de 3.3% al año, mientras el PIB creció 2.3% y el PIB per cápita 0.8%". (OIT, 2011, p. 79).

<sup>22</sup>IBGE.ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\_e\_Rendimento/Pesquisa\_Nacional\_por\_Amostra\_de\_Domicilios\_continua/Renda\_domiciliar\_per\_capita\_2014/Renda\_domiciliar\_per\_capita\_2014.pdf, acesso em 05/02/2016

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

Pontificamos, neste artigo, que a agricultura familiar teve um papel decisivo nesse processo de desenvolvimento econômico que levou à ampliação do mercado interno, ao revigoramento do setor produtivo, a uma ascensão social extraordinária e, em decorrência disso tudo, à inclusão social de milhões de brasileiros, à sensível melhoria da qualidade de vida da população e, conseqüentemente, à dinamização sustentável da economia. Destarte, procuraremos analisar as repercussões das principais políticas públicas para a agricultura familiar nesse contexto, o Plano Safra da Agricultura Familiar e o Programa Territórios da Cidadania, de maneira a testar nossa hipótese.

Ora, se a estratégia do governo estabelecia como meta primordial o combate à fome, à pobreza e à miséria, os camponeses deveriam ter um papel central nesse processo, seja como produtores de alimentos, seja como beneficiários prioritários das novas políticas públicas.

Por um lado, 84,4% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil são de agricultores familiares – os quais concentram 74,4% do pessoal ocupado no setor – e, embora detenham apenas 24,3% das terras, eles são responsáveis pela produção de 70% dos alimentos consumidos no Brasil (UNSCN, 2014, p. 30). De fato, 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite de vaca, 67% do leite de cabra, possuindo ainda 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos (Brasil, 2009a; França et al., 2009, p. 26).

Por outro lado, como em outros países, no Brasil, a população do campo é a mais vulnerável, detendo os piores índices socioeconômicos e um histórico bloqueio em relação ao acesso às políticas públicas<sup>23</sup>. Nesse sentido, elencando as medidas que tomaria para melhorar a economia e

---

<sup>23</sup> “Aproximadamente três quartos dos indivíduos subnutridos do mundo pertencem ao mundo rural. Homens do campo pobres, dentre os quais encontramos, majoritariamente, camponeses particularmente mal equipados, instalados em regiões desfavoráveis e em situação difícil, assim como trabalhadores agrícolas, artesãos e comerciantes que vivem em contato com eles e que são tão pobres quanto eles” (Mazoyer; Roudart, 2010, p. 27).



Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

a distribuição de renda no país, o presidente Lula da Silva ressaltou em seu discurso de posse que “vamos incrementar a agricultura familiar, o cooperativismo, as formas de economia solidária”.

E tudo indica que isso foi feito, pois, de fato, entre 2001 e 2011, a renda cresceu mais nas áreas rurais pobres, 85,5%, contra 40,5% nas metrópoles e 57,5% nas demais cidades (Neri; Souza, 2012, p. 7; 21) e mais de 3,7 milhões de pessoas das áreas rurais entraram na classe média (FAO/IFAD/WFP, 2014, p. 25). De fato, segundo o Relatório sobre o Estado da Insegurança Alimentar no Mundo,

*No Brasil, os esforços iniciados em 2003 resultaram em processos participativos e de articulação institucional que produziram políticas que efetivamente reduziram a pobreza e a fome. (...) A conexão entre as políticas de proteção social e medidas de apoio à agricultura familiar caracterizam este processo (...). O Brasil já conseguiu atingir as duas metas propostas pela ONU para 2015: a do Milênio, que inclui diminuir pela metade a quantidade de pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia e que passam fome; e a da Conferência Mundial de Alimentação, de diminuir pela metade o número de pessoas desnutridas. A conexão entre as políticas de proteção social e medidas de apoio à agricultura familiar caracteriza este processo (FAO; IFAD; WFP, 2014, p. 20-25, tradução nossa).*

Corroborando essa tese, demonstraremos aqui que tanto as estatísticas oficiais quanto uma pesquisa de opinião realizada com 10.106 famílias de 37 territórios rurais situados em 17 estados das cinco regiões brasileiras demonstram que a qualidade de vida no campo melhorou muito nos últimos anos no Brasil. Assim, este artigo visa analisar os dados da pesquisa de opinião citada e correlacionar o Índice de Condições de Vida (ICV), a partir dela gerado, com os indicadores de identidade territorial, também apurados na pesquisa nacional, componente que já analisamos em outro trabalho (Caniello et al., 2013b). Temos como objetivo avaliar

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

se o “peso” da identidade camponesa<sup>24</sup> tem algum poder explicativo no processo de evolução da qualidade de vida nos Territórios da Cidadania.

## O Programa Territórios da Cidadania

Procurando superar o “caráter setorial” das políticas públicas para a agricultura familiar (Brasil, 2003, p. 18) e a “prefeiturização” (Jara, 1998, p. 235) dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a partir de 2003, o governo federal resolveu adotar o “enfoque territorial” para a implementação dessas políticas, tendo como objetivos ampliar o seu escopo e aprofundar o caráter participativo e decisório dos agricultores familiares em sua aplicação, gestão e monitoramento. Segundo o MDA,

*A estratégia busca promover a articulação e a gestão, descentralizada e participativa, de ações para alcançar o desenvolvimento social e sustentável das populações que vivem em territórios rurais de todo o país. Tem como objetivo apoiar e fortalecer, nos territórios, capacidades sociais de autogestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores(as) familiares e dos(as) trabalhadores(as) rurais protagonizem as iniciativas (Brasil, 2008b, p. 3-4).*

Por meio da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, essa estratégia foi colocada em prática no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), ampliada e rebatizada, no segundo Governo Lula, como Programa Territórios da Cidadania (PTC). O cerne dessa nova estratégia é o chamado “ciclo de gestão social” (Brasil, 2009b; Oliveira; Perafán, 2012), que pressupõe uma

---

<sup>24</sup> Na falta de melhor designativo e, portanto, como recurso puramente estilístico, sem qualquer repercussão teórica ou conceitual, neste artigo, utilizamos os termos “camponês” ou “camponesa” como um adjetivo correspondente ao substantivo “agricultura familiar”. Assim, por exemplo, empregamos o termo “identidade camponesa” para evitar a forma “identidade da agricultura familiar”.

dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável.

Em suma, os Territórios da Cidadania são conjuntos de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental, que possuem uma identidade comum e coesão social e cultural. Em cada território é constituída uma instância deliberativa formada por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal, denominado “colegiado” ou “fórum”. É no âmbito dessa instância que é discutida a aplicação dos recursos disponibilizados pelo governo federal por meio de suas políticas públicas para a agricultura familiar, através de projetos aprovados pela plenária e anteriormente previstos em seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Há 120 Territórios da Cidadania implantados no Brasil, abrangendo 1.852 municípios, os quais abrigam 46% da população rural brasileira, isto é, 13 milhões de pessoas. Segundo o MDA<sup>25</sup>, em 2011, o programa beneficiava cerca de dois milhões de agricultores familiares (46% do total), 525 mil famílias de assentados da reforma agrária (67%), 210 mil pescadores (54%), 810 comunidades quilombolas (66%) e 317 terras indígenas (52%). A região Nordeste possui cinquenta e seis territórios (47% do total), o Norte vinte e sete (23%), o Sudeste quinze (13%), o Centro-Oeste doze (10%) e o Sul dez (8%). Entre 2003 e 2015, foram financiados 8.149 projetos de investimento em infraestruturas produtivas, empregando um total de R\$ 2,327 bilhões em recursos do governo federal<sup>26</sup>.

Em trabalhos publicados anteriormente, procuramos analisar a dinâmica dos colegiados territoriais e outros aspectos do “ciclo de gestão so-

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosruraisfile-storage/download/5-Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20o%20Programa%20Territ%C3%B3rios%20da%20Cidadania?file%5fid=2333703>>. Acesso em: 10/03/2011.

<sup>26</sup> Segundo informações da Caixa Econômica Federal em 20/01/2016 e da CGMA/SDT em 10/02/2015.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

cial” no Programa Territórios da Cidadania (Caniello et. al., 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014; Caniello; Piraux, 2015). Neste artigo, procuramos responder a duas questões: como os agricultores familiares inseridos nos Territórios da Cidadania avaliam suas condições de vida e em que medida a identidade explica suas variações.

## Nota Metodológica

Os dados analisados neste artigo são oriundos de pesquisa nacional desenvolvida por 27 equipes de pesquisadores de universidades públicas, que investigaram um universo de 37 Territórios da Cidadania distribuídos em 17 estados da Federação. Os dados foram tabulados pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do MDA/SDT, a partir de metodologia específica (Brasil, 2010). A pesquisa abordou cinco dimensões, entre as quais duas são tratadas neste artigo: identidade territorial e qualidade de vida.

Os dados sobre identidade foram obtidos a partir de aplicação de questionários a todos os membros dos colegiados territoriais, com perguntas sobre os aspectos-chave que a definem, a saber:

1. Definição dos limites territoriais;
2. Características marcantes do território;
3. História comum do território;
4. Conflitos existentes no território;
5. Gestão territorial em termos de participação de organizações;
6. Visão de futuro;
7. Metas e objetivos.

As perguntas são compostas por sete itens cada, a serem avaliados em uma escala de 1 (nenhuma importância) a 5 (muito importante) em relação aos fatores de identidade, a saber:

1. Ambiental: demonstra o peso que têm os atributos relativos aos recursos naturais, áreas de proteção, patrimônio natural e problemas ambientais nos aspectos do desenvolvimento territorial;
2. Agricultura Familiar: aponta para a influência das condições de desenvolvimento da agricultura local, suas organizações, os problemas e expectativas dos agricultores;
3. Economia: indica o efeito dos processos produtivos, polos de desenvolvimento, geração de emprego e da estrutura econômica local;
4. Etnia: mostra a interferência dos grupos que agem baseados em suas crenças e perfis étnicos;
5. Colonização: trata do processo de ocupação territorial;
6. Pobreza: refere-se ao impacto da marginalidade, exclusão social, desigualdade e outras precariedades econômicas;
7. Político: refere-se à influência dos grupos políticos, filiação partidária e das organizações comprometidas com os processos políticos nos aspectos chave do desenvolvimento territorial.

O questionário sobre identidade foi aplicado aos membros dos Colegiados Territoriais com o propósito de identificar os elementos que lhes dão coesão e definem, para os atores sociais, os seus aspectos – delimitação, história e características do Território, bem como da gestão de conflitos, perfil das organizações e planejamento – em relação aos fatores-chave do desenvolvimento – ambiental, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e política. A partir da média aritmética simples da pontuação dos fatores frente aos aspectos, foram gerados indicadores que variam entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que o valor 1 (um) indica maior influência de um determinado fator na identidade territorial, e 0 (zero) menor influência (Brasil, 2011a). Os indicadores foram estratificados em biogramas que delineiam o perfil identitário de cada território, o

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

que permitiu realizar uma classificação da tipologia territorial quanto à identidade predominante nos 37 territórios da amostra<sup>27</sup>.

O Índice de Condições de Vida (ICV) *visa representar as mudanças percebidas, em termos das condições de vida, das famílias nos territórios rurais* (Brasil, 2011b, p. 2). Ele é composto por 24 indicadores distribuídos em três instâncias: fatores que favorecem o desenvolvimento (“intitula-mentos”), suas características (“elementos de conversão”) e seus efeitos econômicos e sociais (“capacitações e funcionamentos”) (Walter, 2011, p. 10). Cada indicador baseou a elaboração de um ou mais quesitos em um questionário, os quais são avaliações registradas em escalas de cinco pontos, desde 1 = péssimo, até 5 = ótimo, com algumas variações.

**Tabela 2** – Instâncias e Indicadores do Índice de Condições de Vida (ICV)

Instâncias	Indicadores
<b>Fatores</b>	1. Quantidade de pessoas da família trabalhando 2. Características da mão de obra familiar 3. Área da unidade de produção familiar 4. Escolaridade 5. Condições de moradia 6. Acesso a mercados 7. Acesso a políticas públicas 8. Acesso a crédito e financiamento 9. Acesso a assistência técnica 10. Presença de instituições que favorecem o desenvolvimento rural
<b>Características</b>	11. Renda Familiar 12. Produtividade do trabalho 13. Produtividade da terra 14. Diversificação da produção agrícola 15. Pluriatividade, diversificação nas fontes de renda familiar 16. Uso e preservação dos recursos naturais: água 17. Uso e preservação dos recursos naturais: solo 18. Uso e preservação dos recursos naturais: vegetação nativa

continua...

<sup>27</sup> Já analisamos comparativamente a tipologia nacional obtida (Caniello; Piraux; Bastos, 2013a).

continuação

Instâncias	Indicadores
<b>Efeitos</b>	19. Estado nutricional 20. Estado de saúde 21. Permanência dos membros da família na unidade de produção 22. Percepção sobre as mudanças na situação econômica da família 23. Percepção sobre as mudanças na situação ambiental da unidade 24. Participação social 25. Participação política 26. Participação cultural

Fonte: MDA/SDT (Brasil, 2011b)

Segundo Rambo et al. (2015), essa metodologia está pautada na concepção de desenvolvimento de Amartya Sen, que pontua que o desenvolvimento é *um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam* (Sen, 2002, p. 52), admitindo-se que *o papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos contribuem para a promoção do desenvolvimento* (Sen, 2002, p. 53). Nesse sentido, os “intitamentos” representam os meios para atingir determinados fins, as condições ou recursos para a realização de escolhas, sendo estabelecidos por ordenamentos legais, políticos e econômicos (Kageyama, 2008; Waquil et.al., 2007). No que tange à segunda instância, “características do desenvolvimento”, ela pode ser relacionada aos elementos de conversão dos meios em fins, dos intitamentos em capacitações e funcionamentos (Rambo et al., 2015). Finalmente, a terceira instância procura aferir exatamente a “valoração” (Sen, 2002, p. 46) que pessoas constroem sobre o processo de desenvolvimento em que estão inseridas, isto é, como elas sentem os seus efeitos e se expressam sobre eles.

Os procedimentos para executar a coleta de dados foram estabelecidos em um plano de amostra probabilística definido para dotar os dados

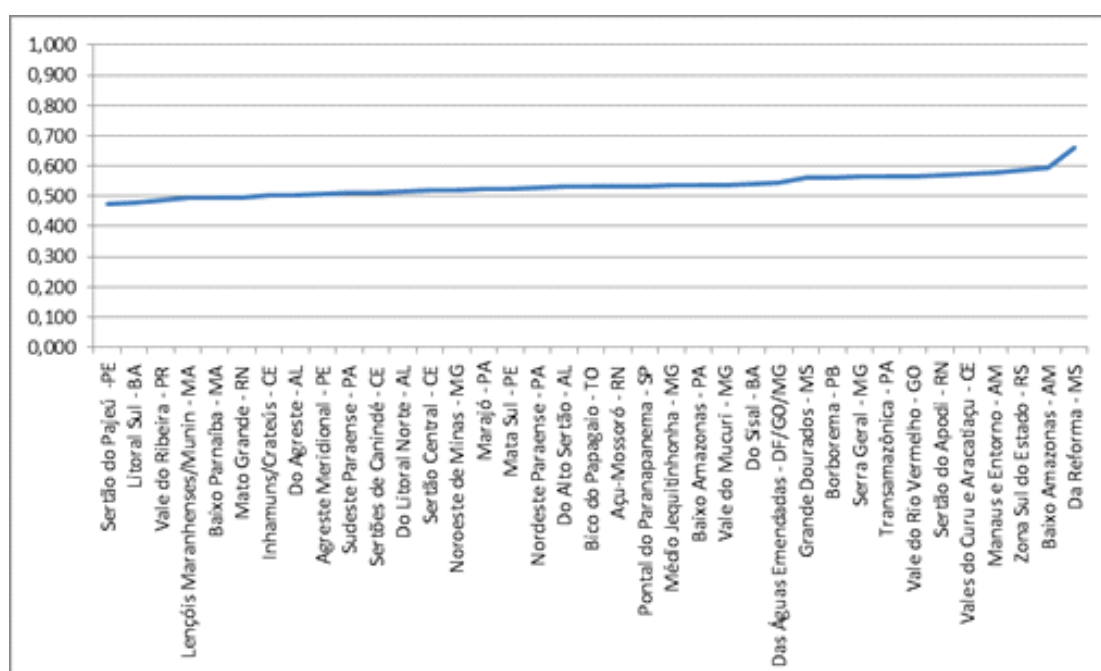
Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

de representatividade e, ao mesmo tempo, comparabilidade, mediante a visita de entrevistadores a uma amostra de domicílios rurais em setores censitários localizados nos territórios pesquisados, sorteados aleatoriamente. A coleta de dados iniciou-se a partir do segundo semestre de 2010 e foi concluída em setembro de 2011, totalizando 10.106 famílias entrevistadas (Walter, 2011, pp. 10 e 13).

## A qualidade de vida nos Territórios da Cidadania

Como demonstram os resultados gerais da tabulação dos dados (Gráfico 1), o ICV varia de 0,4739 (Território do Sertão do Pajeú – PE) a um máximo de 0,6616 (Território da Reforma – MS), chegando-se à média de 0,535 e mediana de 0,532, valores que, considerando-se uma escala de 0 a 1, apontam para um nível “médio” de condições de vida nos territórios da amostra.

**Gráfico 1** - Índice de Condições de Vida (ICV) nos Territórios da Amostra



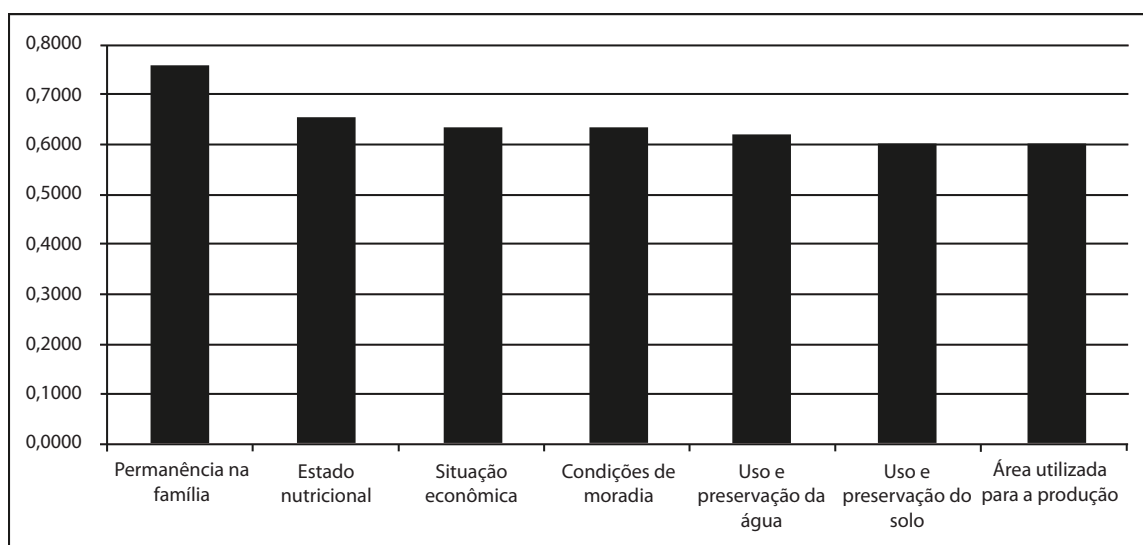
Fonte: elaboração própria com microdados do SGE (MDA/SDT).



Em relação às instâncias ou dimensões, os escores mais elevados foram para os “efeitos econômicos e sociais” das mudanças experimentadas pelos respondentes (média: 0,595), seguindo-se as “características do desenvolvimento” (0,518) e, finalmente, os “fatores do desenvolvimento” (0,500). Isso significa que o sentimento de que a vida melhorou sobrepõe a própria avaliação sobre a qualidade das mudanças, os chamados “elementos de conversão” e, mais ainda, sobre as condições em que essa melhoria se assenta, os seus “intitamentos”. Aliás, como veremos a seguir, os respondentes têm uma visão extremamente crítica em relação aos fatores do desenvolvimento, os quesitos com pior avaliação na pesquisa.

A maioria dos indicadores (65%) foi avaliada positivamente, pois 17 dos 26 quesitos obtiveram índices acima de 0,5 e apenas quatro indicadores (15%) apresentaram avaliações mais negativas, com índices abaixo de 0,4 (Walter, 2011, p. 28). Houve sete indicadores que obtiveram índices maiores do que 0,6 (27%), os quais analisaremos agora mais detidamente, para depois abordarmos os indicadores pior avaliados.

**Gráfico 2** - Indicadores de Desenvolvimento dos Territórios da Amostra (índices > 0,6).



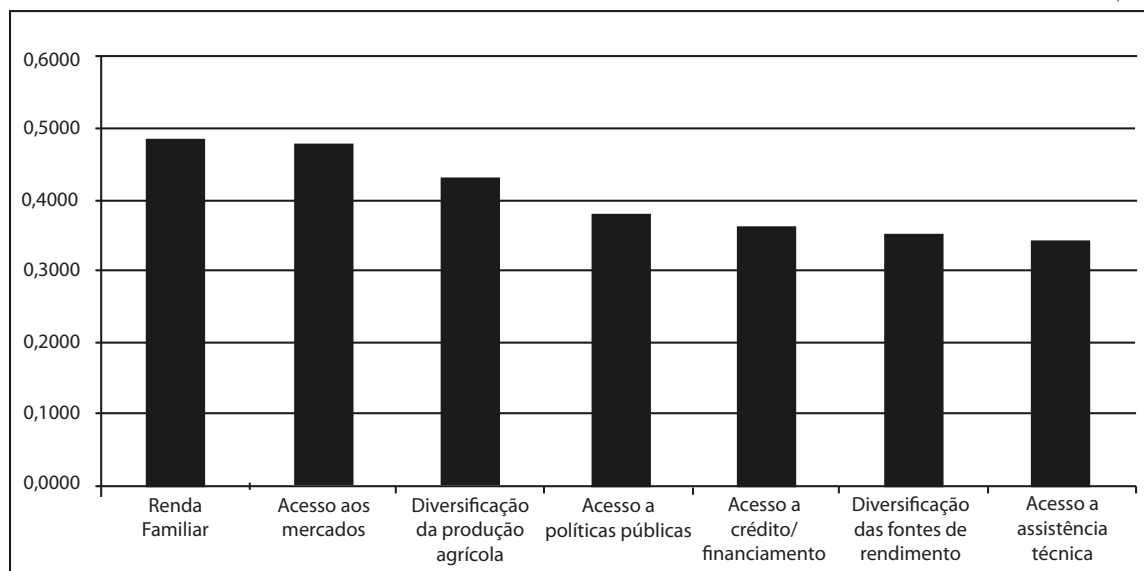
Fonte: elaboração própria com microdados do SGE (MDA/SDT).

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

Como dissemos, os três quesitos melhor avaliados referem-se a indicadores da terceira instância, isto é, aos “efeitos do desenvolvimento”: (1) “permanência dos membros da família na unidade de produção”, com um índice médio de 0,7529 e 74% de avaliações positivas; (2) “estado nutricional da família”, com 0,6550 e 60%; e (3) “mudança na situação econômica da família”, com 0,6378 e, também, 60%. No que tange à primeira instância, “fatores do desenvolvimento”, despontam: (1) “condições de moradia”, com um índice médio de 0,6311 e 58% de avaliações positivas; e (2) “área utilizada para a produção” com 0,6012 e 52%. No que tange à segunda instância, “características do desenvolvimento”, há que se destacar dois quesitos: (1) “uso e preservação dos recursos naturais: água”, com 0,6113 e 60%; e (2) “uso e preservação dos recursos naturais: solo”, com 0,6036 e 53%.

Por outro lado, dos indicadores com piores avaliações – aqueles que obtiveram índices menores que 0,5 – há uma grande predominância de quesitos relativos a “fatores do desenvolvimento”, os chamados “intitula-mentos” (55,5%), dos quais destacamos, partindo-se do pior avaliado: (1) “acesso a assistência técnica”, com um índice de 0,3429 e 58% de avaliações negativas; (2) “acesso a crédito e financiamento”, com 0,3628 e 57%; (3) “acesso a políticas públicas”, com 0,3870 e 49%; e (4) “acesso a mercados”, com 0,4781 e 37%. Em relação à segunda instância – “características do desenvolvimento”, há três quesitos entre os mais mal avaliados: (1) “a diversificação nas fontes da renda familiar (pluriatividade)”, com um índice de 0,03494 e 64% de avaliações negativas; (2) “diversificação da produção agrícola”, com 0,4322 e 49%; e (3) “renda familiar”, que apresenta 27% de avaliações negativas e a mesma porcentagem de avaliações positivas, com um índice de 0,4847, o melhor entre os menores.

Considerando-se os quesitos melhor avaliados na pesquisa, verificamos que há uma percepção clara sobre a melhoria da qualidade de vida

**Gráfico 3** - Indicadores de Desenvolvimento dos Territórios da Amostra (índices < 0,5).

Fonte: elaboração própria com microdados do SGE (MDA/SDT).

nos territórios da amostra, principalmente no que tange à permanência dos membros da família na unidade produtiva familiar, ao estado nutricional da família, à sua condição econômica, às condições de moradia<sup>28</sup> e, também, à saúde, que obteve um índice de 0,5832, com 51,5% avaliações positivas e apenas 16,4% negativas. Esse é um dado que dispensa maiores considerações, pois expressa uma “valoração” extremamente positiva dos respondentes quanto aos itens básicos da vida: renda, alimentação, saúde e moradia. Sem embargo, a educação apresenta-se como precaríssima, pois, embora 90,3% das crianças frequentem a escola, a taxa de analfabetismo entre os adultos é de 35,4% e apenas 17,1% dos maiores de 15 anos possuem o ensino fundamental completo (Walter, 2011, p. 21).

<sup>28</sup> De fato, quando inquiridos sobre a presença de itens de infraestrutura nos domicílios, 90,2% afirmou ter energia elétrica, 89,5% fogão a gás, 84,3% água dentro ou próxima de casa, 78,5% geladeira, 65% banheiro dentro de casa e 53,6% telefone. Apenas 5,2% possui computador (Walter, 2011, p. 80).

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

Comparando-se os quesitos melhor avaliados com os piores, concluímos, em primeiro lugar, que, malgrado a percepção bastante crítica dos entrevistados sobre as condições oferecidas ao desenvolvimento produtivo – acesso a crédito, assistência técnica, políticas públicas e mercados –, a grande maioria (74%) afirma que, nos últimos cinco anos, nenhum ou poucos membros da família precisaram deixar a unidade de produção para trabalhar fora e 60% diz que a situação econômica da família melhorou. Registre-se, por relevante, que apenas 15% dos respondentes afirmou que muitos ou todos os membros da família tiveram que deixar a propriedade para trabalhar fora, ao passo que tão somente 9,5% disse que sua renda piorou. Daí, perguntamos: como explicar esse aparente paradoxo entre fatores e efeitos do desenvolvimento?

Levando-se em consideração as fontes de rendimento das famílias com produção nos territórios da amostra (Tabela 3), verifica-se, em primeiro lugar, que 80,7% dos respondentes declararam que obtêm seu sustento por meio da produção própria, 17,4% de atividades produtivas subsidiárias (artesanato, turismo rural e processamento e beneficiamento de produtos) e 45,8% de trabalho agrícola e não agrícola para terceiros. De fato, 71,9% dos entrevistados afirmaram que sua principal fonte de renda é a produção agropecuária familiar, sendo que 96,4% disseram que a família administra o estabelecimento e 95,4% que quem trabalha nessa produção são principalmente os membros da família (Walter, 2011, p. 79). Assim, podemos dizer que a política de valorização do salário mínimo tem um forte impacto sobre esses fatores, seja pela recomposição dos salários auferidos, seja pelo aumento do poder de compra da população consumidora dos produtos e serviços agropecuários, gerando mais renda e trabalho na unidade produtiva.

**Tabela 3** – Fontes de Rendimento das Famílias com Produção nos Territórios da Amostra

Fonte de Renda	Freq.	%	Respostas	NR
Produção agrícola / pecuária / pesqueira / extrativista própria	6.345	80,7	7.860	6
Trabalho agrícola para terceiros (safrista, temporário etc.)	2.223	28,3	7.860	6
Trabalho não agrícola (serviços, comércio ou indústria)	1.379	17,5	7.861	5
Artesanato / manufatura	355	4,5	7.859	7
Turismo rural / ambiental / ecológico / aventura	44	0,6	7.860	6
Processamento ou beneficiamento de produtos	969	12,3	7.860	6
Aposentadoria ou pensão	2.944	37,4	7.862	4
Programas de transferência de renda (Bolsa família etc.)	3.812	48,5	7.860	6
Arrendamento de Áreas	267	3,4	7.861	5
Remessas de familiares, amigos etc. (doações)	460	5,9	7.859	7
Outras fontes de renda	653	8,3	7.856	10

Fonte: Walter, 2011, p. 83.

É também bastante relevante o peso das políticas públicas de renda mínima sobre a permanência dos membros da família na unidade de produção e na própria melhoria dos rendimentos, pois 71% dos respondentes disse que participa ou já participou de programas governamentais e 48,5% das famílias afirmou ser beneficiária de programas governamentais, principalmente o Bolsa Família. Ademais, há que se ressaltar o papel das aposentadorias e pensões, que reforçam a renda de 37,4% das famílias e propiciam a permanência no domicílio das pessoas na terceira idade e muitos de seus “agregados”.

Verificamos, também, que há outra dialética no campo das “características” do desenvolvimento, em que se procura aferir os “elementos de conversão” desse desenvolvimento, isto é, como os sujeitos sociais transformam sua realidade valendo-se das condições – “fatores” ou “intitamentos” – de que dispõem para tal. Por um lado, evidencia-se uma clara preocupação com a sustentabilidade ambiental do empreendimen-

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

to rural, *vis-a-vis* os altos índices apurados para a avaliação sobre o uso e a preservação dos recursos naturais na propriedade – água, solo e vegetação nativa<sup>29</sup> – associando-os a um “fator” também positivamente avaliado: a otimização da área produtiva. Por outro lado, verifica-se a baixa diversificação da produção agropecuária e das fontes de renda familiar<sup>30</sup>, a chamada “pluriatividade”, que é a articulação entre atividades agrícolas e não agrícolas como uma estratégia para garantir a reprodução das famílias de agricultores<sup>31</sup>, vista como um elemento de “resistência camponesa” face às pressões do capitalismo no campo (Ploeg, 2008, p. 49-50; 297). Essa dialética se rebate em outras “características” do desenvolvimento nos territórios rurais estudados, cuja avaliação atingiu índices medianos: a produtividade da terra, a produtividade do trabalho e a renda familiar, com escores de 0,5557, 0,5091 e 0,4847, respectivamente. Daí, perguntamos: se há grande potencial para o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis nos estabelecimentos rurais, por que esse potencial não se realiza satisfatoriamente? Certamente, devido aos “fatores” mais fracos: acesso a assistência técnica, crédito/financiamento e políticas públicas.

Em suma, podemos concluir que os mais de dez mil agricultoras e agricultores ouvidos pela pesquisa consideram que suas condições de vida melhoraram nos últimos anos e que têm um claro compromisso com o trabalho familiar no empreendimento rural e com a produção agrícola sustentável. Por outro lado, eles apontam limites para o pleno desenvolvimento de seu potencial produtivo em face das limitações dos “intitula-

---

<sup>29</sup> Esse quesito obteve um índice de 0,5832 e 53,74% de avaliações positivas.

<sup>30</sup> É preciso relativizar um pouco essa “percepção” em vista dos dados da Tabela 3.

<sup>31</sup> “Enquanto fenômeno social presente na estrutura agrária dos países desenvolvidos e em alguns países emergentes, como no Brasil, podemos definir a pluriatividade como um fenômeno através do qual membros das famílias de agricultores que habitam no meio rural optam pelo exercício de atividades não agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural” (Schneider, 2009, p. 97).

mentos” citados no parágrafo anterior, pois, de fato, consideram que a renda melhorou, mas que ainda não é a ideal<sup>32</sup>.

A seguir, verificaremos se essa situação apresenta variações relevantes entre os diversos territórios analisados para saber se o “peso” da identidade camponesa atua em sua determinação.

## Identidade e Qualidade de Vida

Em um artigo anterior (Caniello et al., 2013a), ressaltamos que a identidade se configura como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nos indivíduos. De fato, como pontuamos alhures (Caniello, 2001; 2009), a ação dos indivíduos é determinada no âmbito de três estruturas subjetivas: parâmetros racionais que equilibram, pelo cálculo, desejos, crenças em oportunidades e avaliação de resultados (Elster, 1994, p.29-59); códigos de conduta, fundamentados no que se conceitua como *padrão ético*, ou seja, *a gramática do comportamento e o desiderato moral* de uma determinada sociedade (Caniello, 1993, p. 9); e princípios de pertença, que consolidam sentimentos de inclusão na comunidade, proporcionando ao indivíduo uma identidade social e um credo gregário, ao torná-lo parte da territorialidade que o define como pessoa. Afirmamos, nesses mesmos trabalhos, que os princípios de pertença são os elementos decisivos para a ação coletiva.

Nesse sentido, apoiamos-nos em Max Weber, que foi o primeiro sociólogo a abordar a questão de como e porque o território funciona como critério de identidade e de solidariedade social no âmbito do sentimento

---

<sup>32</sup> Agreguem-se a isso dois fatos de constatação inelutável que, entretanto, não foram trabalhados na pesquisa de opinião como “fatores” fundamentais para o desenvolvimento rural brasileiro: a reforma agrária e a educação.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

de pertença, o que fez em dois artigos seminais (Weber, 1978 [1921], p.385-98 e 901-40; Weber, 1982 [1921], p.187-210). Nesses artigos, Weber estava preocupado em identificar a *natureza e legitimidade de organizações políticas territoriais* (Weber, 1978 [1921], p.901), ou seja, da *comunidade política*, entendendo-a como uma *comunidade de sentimentos* (Weber, 1978 [1921], p.207). Para o sociólogo alemão, a comunidade política é mais do que um mero agrupamento para atingir fins econômicos, pois, em sua essência, constitui-se como uma associação implantada num território delimitado, cujas inter-relações entre os indivíduos é ordenada por um *sistema de valores* construído sobre aqueles sentimentos ou princípios de pertença que estabelecem a ligação *espiritual* do indivíduo com a sua coletividade, os quais estão fundamente arraigados na sua alma porque advêm de duas heranças básicas que constituem a “pessoa”: a ascendência familiar ou étnica e a tradição cultural constituída historicamente (Weber, 1978 [1921], p.394). Nesse sentido, na *comunidade política*, que pressupõe uma coletividade assentada sobre um território, a solidariedade social é elaborada através dos seguintes sentimentos ou princípios de pertença: (1) *crença na ascendência comum* (Weber, 1978 [1921], p.387); (2) *apego ao território*; (3) *confiança na tradição*; e (4) *participação em um destino político comum* (Weber, 1978 [1921], p.903). Esses princípios evocam sentimentos de honra, orgulho, proteção, fraternidade, reciprocidade, etc., que fazem os indivíduos identificarem-se entre si e cooperarem em ações coletivas de toda natureza, inclusive a construção de um “projeto de desenvolvimento”.

Portanto, aqui consideramos que a identidade se configura como a base de processos de desenvolvimento pautados na participação dos cidadãos, no cultivo do capital social e da cultura cívica<sup>33</sup>, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania (Oliveira, 2008; Perico, 2009; Brasil, 2011b).

---

<sup>33</sup> Para os conceitos de capital social e cultura cívica, cf. Putnam, 1996, p. 27, 103 e 177.

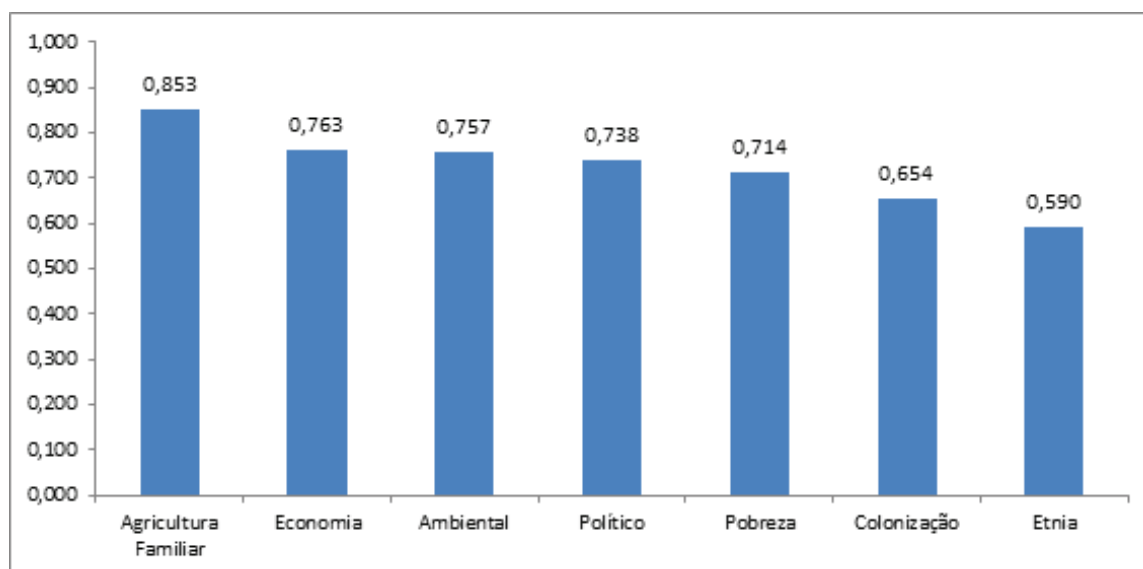


Contudo, a identidade social só se configura como um catalisador para o “destino político comum” de uma coletividade – no caso, para a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento territorial sustentável – a partir de interações concretas e conscientes dos sujeitos nessa direção, o que, na estratégia territorial adotada pelo governo brasileiro, se dá pela constituição e funcionamento de colegiados deliberativos democráticos, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER). É o chamado “ciclo de gestão social” (Brasil, 2009a), que envolve a negociação e deliberação acerca de todos os processos de constituição, representação, participação, operação e de impacto das ações dos colegiados (Oliveira; Perafán, 2012).

Ora, se a identidade social é contrastiva (Cardoso de Oliveira, 1976), ela se apresenta como um fenômeno sociológico relacional e situacional. A identidade não é um todo absoluto, *substancial*, que se impõe inquebrantável à psique do indivíduo, mas uma “representação coletiva” (Durkheim, 1970 [1898]) que será efetivada de acordo com as circunstâncias da ação e decisão dos sujeitos em relação aos laços e oposições grupais que cingem sua existência, especialmente em processos políticos. Com efeito, um indivíduo tem inúmeras referências grupais classificatórias que se entrecruzam, como gênero, classe de idade, procedência, ascendência familiar, etnia, religião, afinidade política etc., os quais estabelecem espaços identitários diferenciados. Entretanto, a pesquisa nacional evidenciou que o “fator” agricultura familiar se destacou em relação aos outros aspectos na determinação da identidade nos territórios analisados, mas também se mostraram relevantes a economia, o meio ambiente e a política (Gráfico 4).

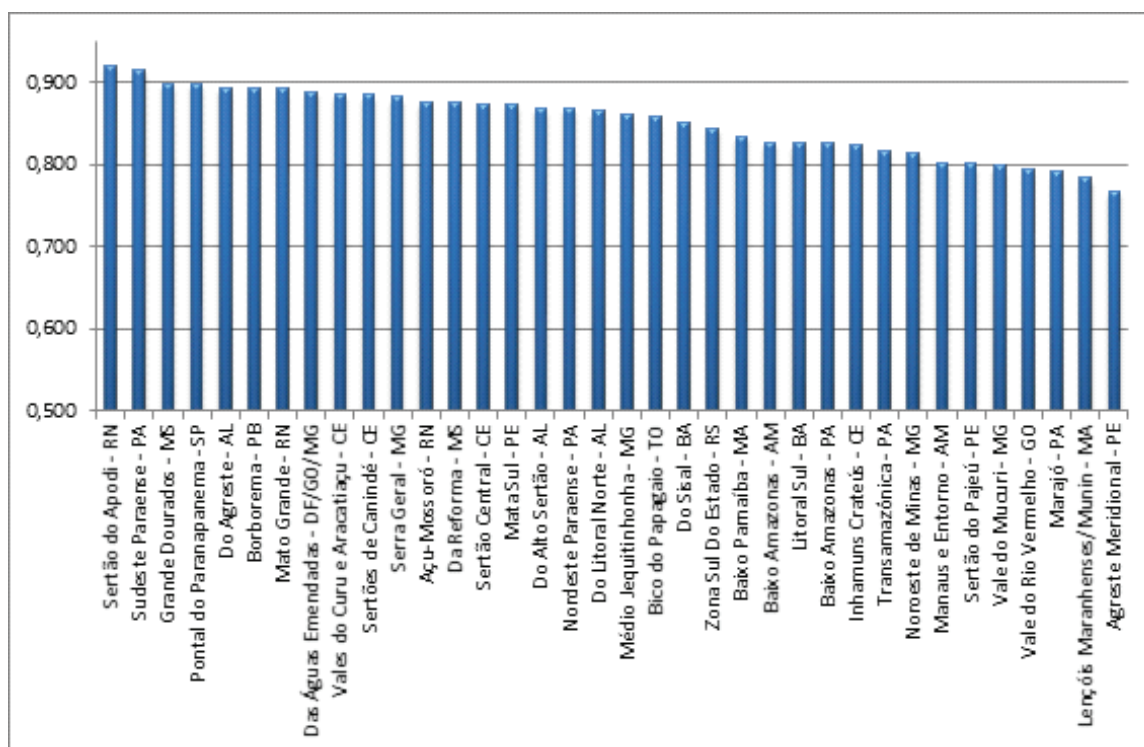
Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

**Gráfico 4** – A Identidade nos Territórios da Amostra



Fonte: Maduro-Abreu, 2012.

Por outro lado, verificou-se também que há variações do “peso” da agricultura familiar na identidade dos territórios analisados, conforme se pode observar no Gráfico 5.

**Gráfico 5** – O peso da Agricultura Familiar na Identidade dos Territórios da Amostra

Fonte: Maduro-Abreu, 2012.

Assim, foi possível estabelecer um *continuum identitário* em que o “peso” da agricultura familiar na composição da identidade territorial varia de um mínimo de 0,77 a um máximo de 0,92, havendo cinco territórios na faixa de 0,77 a 0,79 (14%), onze na faixa de 0,80 a 0,85 (30%), dezoito na faixa de 0,86 a 0,90 (50%) e dois acima de 0,90 (6%). Utilizando-se esse contínuo na análise estatística (Maduro-Abreu, 2012), não foi encontrada qualquer correlação<sup>34</sup> entre a identidade e o ICV apurado na amostra.

Entretanto, a mesma análise estatística verificou, em primeiro lugar, que há uma alta correlação entre agricultura familiar e economia<sup>35</sup>,

<sup>34</sup> “Para medir essas correlações, foi utilizado o coeficiente R de Pearson, considerando que a pesquisa trabalhou com uma grande amostra ( $n > 35$ )” (Maduro-Abreu, 2012, p. 4).

<sup>35</sup> Coeficiente 0,814; nível de significância 0,01.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

política<sup>36</sup>, meio ambiente<sup>37</sup> e pobreza<sup>38</sup> na determinação da identidade nos territórios pesquisados e, também, correlações significativas entre a identidade camponesa e o acesso a mercados<sup>39</sup>, estado de saúde<sup>40</sup> e condições de moradia<sup>41</sup>. Ademais, ressalta o estudo:

*O aumento da influência da agricultura familiar na identidade territorial está correlacionado positivamente com o aumento das capacidades institucionais gerais dos territórios, que representam melhores condições de gestão dos conselhos, da capacidade das organizações, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão municipal, mecanismos de solução de conflitos, infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias e participação. Além disso, a influência da agricultura familiar, do meio ambiente, da política e da economia local na identidade está correlacionada com o aumento dos valores referentes à melhoria de gestão dos colegiados territoriais (Maduro-Abreu, 2012, p. 4-5).*

Assim, conclui-se que a identidade camponesa não é um elemento explicativo da diversidade relativa das condições de vida nos territórios pesquisados, mas que ela está imbricada com fatores representacionais, valorativos e práticos estritamente associados aos princípios do desenvolvimento rural sustentável, tal como preconizam as políticas nacionais de desenvolvimento rural, particularmente o Programa Territórios da Cidadania (Brasil, 2008b).

Em primeiro lugar, a correlação da agricultura familiar com a pobreza nos territórios pesquisados indica a precisão do foco das políticas públicas empreendidas, o que é reforçado pelas suas correlações positivas com o

<sup>36</sup> Coeficiente 0,567; nível de significância 0,01.

<sup>37</sup> Coeficiente 0,425; nível de significância 0,01.

<sup>38</sup> Coeficiente 0,469; nível de significância 0,01.

<sup>39</sup> Coeficiente 0,380; nível de significância 0,05.

<sup>40</sup> Coeficiente 0,366; nível de significância 0,05.

<sup>41</sup> Coeficiente 0,342; nível de significância 0,05.

estado de saúde e com as condições de moradia. Em segundo lugar, sua paridade com a identidade econômica, política e ambiental indica que a agricultura familiar brasileira está imbuída de valores que associam a produção à cidadania e à sustentabilidade ambiental. Em terceiro lugar, sua correlação positiva com a eficiência da gestão dos colegiados alude ao pressuposto de que a identidade é *um atributo poderoso para a cooperação social* e, portanto, *um elemento agregador dominante* das políticas territoriais empreendidas no Brasil (Caniello et al., 2013a, p. 99-100), o que confirma a hipótese de que quanto maior o “peso” da agricultura familiar na determinação da identidade dos participantes dos colegiados territoriais, tanto maior será o nível de participação social e melhor o desempenho do chamado “ciclo de gestão social”. E, finalmente, mas não menos importante, sua correlação com o acesso aos mercados, “intitulação” decisivo para a sustentabilidade do empreendimento camponês no mundo moderno (Ploeg, 2008), pode significar que o Programa Territórios da Cidadania e o Plano Safra da Agricultura Familiar estão no caminho certo ao priorizarem o fomento à comercialização como estratégia fundamental para o desenvolvimento dos territórios rurais, materializada nos programas de compras governamentais (PAA e PNAE).

## Considerações finais

Embora tenhamos verificado que não há correlação entre a identidade camponesa e o índice de qualidade de vida nos Territórios da Cidadania pesquisados, demonstramos suas correlações com outros fatores: os propriamente identitários (pobreza, economia, política e meio ambiente), mas também com o estado de saúde e as condições de moradia, as capacidades institucionais dos territórios e com um fator decisivo para a autonomia e o progresso da produção agrícola familiar, o acesso a mercados.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

Isto é, nosso modelo de análise demonstra que, quanto mais “camponês” um território, mais pobre ele é, mas também mais fortes serão sua aptidão econômica, engajamento político, compromisso ambiental, participação cidadã, capital social e potencial comercial.

Por outro lado, ficou demonstrado que a qualidade de vida nas áreas rurais brasileiras melhorou durante a chamada “década da inclusão”, seja quando se analisam dados secundários, seja quando se ouve a própria opinião dos agricultores. Contudo, vimos que a população valoriza mais os “efeitos” do processo de desenvolvimento, isto é, a própria melhoria de condições de vida, do que seus “fatores” (condições antecedentes) e as “características” que o formataram (condições subsequentes).

Esse descompasso entre a valoração dos resultados do desenvolvimento e de suas condicionantes é natural, já que os indivíduos tendem a valorizar mais o que impacta positivamente em sua existência concreta, notadamente em situações de grande carência e dificuldades, características das condições de vida dos povos do campo no Mundo contemporâneo, como já pontuamos na Introdução. Entretanto, esse descompasso precisa ser superado, se nos colocamos numa trilha para o desenvolvimento sustentável, pois, de fato, para que esses “efeitos” se prolonguem no tempo, é necessário que seus “intitamentos” sejam fortalecidos para que seus “elementos de conversão” sejam potencializados. Nesse sentido, as políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil precisam focar nos “fatores” pior avaliados pelos agricultores entrevistados: acesso a assistência técnica, crédito, financiamento e a essas próprias políticas. E, mesmo, num fator fundamental não abordado na pesquisa e nem tratado neste trabalho, mas que é preciso citar em função de sua profunda relevância para o desenvolvimento rural brasileiro: a política pública para o desenvolvimento rural de pior desempenho no governo de Dilma Rousseff, a reforma agrária, pois, segundo dados do INCRA, enquanto no gover-

no de Lula da Silva foram assentadas 614.088 famílias e no de Fernando Henrique Cardoso 540.704, até fevereiro de 2014 o atual governo havia assentado tão somente 75.335 famílias<sup>42</sup>.

Isso significa que os programas e ações desenvolvidos pelo governo federal na última década tiveram um bom resultado para os povos do campo, mas que elas precisam ser melhoradas e aprofundadas, de maneira a retroalimentar o processo, prolongando e otimizando os seus efeitos. De fato, o que a pesquisa de opinião mostrou foi que a melhoria mais sentida foi quanto às condições básicas de existência dos agricultores: o trabalho familiar na propriedade, alimentação, moradia e renda, esta, entretanto, considerada ainda insuficiente. Assim, o otimismo revelado por eles irá declinar quando esses efeitos forem “naturalizados” e outros valores vierem à tona, como padrões de consumo mais exigentes, condições de trabalho menos penosas, acesso à educação, cultura, etc. Por outro lado, é fato que hoje o pessimismo é o sentimento dominante entre os trabalhadores sem-terra brasileiros.

Ora, o otimismo é o combustível da autoestima, a autoestima é a energia da identidade e a identidade é o motor das políticas territoriais. Se for verdadeiro o axioma básico do “ciclo de gestão social”, que pontua para uma dialética ativa, produtiva e progressiva entre identidade, participação social e desenvolvimento rural sustentável, parece que a política territorial atingiu o seu Rubicão. Embora envolta em paradoxos e limitações, como demonstramos neste e em outros trabalhos (Caniello et al., 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014; Caniello; Piraux, 2015), tudo leva a crer que ela contribuiu para a indiscutível melhoria da qualidade de vida das populações do campo na chamada “década inclusiva brasileira”, malgrado a estagnação da reforma agrária no atual governo. Resta agora

---

<sup>42</sup> <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-02-12/em-3-anos-dilma-realiza-12-dos-assentamentos-realizados-por-lula-em-8-anos.html>, acesso em 19/06/2014.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

enfrentar mais ativamente a iníqua e histórica concentração fundiária que perverte o desenvolvimento rural brasileiro e superar os próprios limites das políticas territoriais, seguindo o curso do círculo virtuoso que encetou, mas aprofundando o seu escopo e ampliando os seus horizontes.

**Márcio Caniello** é Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e Professor Associado de Antropologia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

## Referências

1. BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. (orgs.), **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010. p. 57-110
2. BRASIL. **Referências para o desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA, IICA, CONDRAF, NEAD, 2003 (Textos para Discussão, 4).
3. BRASIL. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão, 2008a.
4. BRASIL. **Territórios da Cidadania**: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília: MDA, 2008b.
5. BRASIL. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2009a.
6. BRASIL. **Orientação para constituição e funcionamento dos colegiados territoriais**. Brasília: MDA, 2009b.
7. BRASIL. **Sistema de Gestão Estratégica**: documento de referência. Brasília: MDA, 2010.
8. BRASIL. **Índice de Condições de Vida**. Brasília: MDA/SDT, 2011a.
9. BRASIL. **Identidade Territorial**. Brasília: MDA/SDT, 2011b.
10. BRASIL. **Economia brasileira em perspectiva**. 18ª edição. Brasília: Ministério da Fazenda, 2013.
11. BRASIL. **O panorama da economia brasileira**. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica, 2014a.



Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

12. BRASIL. **Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa mensal de emprego:** Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre (2003-2013). Brasília: IBGE, 2014b.
13. BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:** Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2014c.
14. CANIELLO, M. **Sociabilidade e padrão ético numa cidade do interior:** carnaval, política e vida cotidiana em São João Nepomuceno – MG. Dissertação (Mestrado). 341 f. 1993. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
15. CANIELLO, M. **O Ethos Brasílico:** sociologia histórica da formação nacional, 1500-1654. 392 f. 2001. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
16. CANIELLO, M. **A identidade como valor:** reflexões sobre o *ethos* nacional brasileiro. Texto apresentado no Workshop sobre Valores e Desenvolvimento Humano. Brasília, PNUD, 2009.
17. CANIELLO, M. et al. **Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação da Evolução e Qualidade dos Resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais** – PDSTR no Território da Borborema (Paraíba). Projeto de Pesquisa para o Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009. Campina Grande, GPAD/UFCEG, 2009, *dat*.
18. CANIELLO, M.; CANTALICE, L.; BASTOS, V. Análise de desempenho do Programa Territórios da Cidadania: o caso do Orçamento 2008 do Território da Borborema-PB. In: GEHLEN, V.R.F.; LAINÉ, P.C.V. (orgs.) **Construindo com fios invisíveis:** a fragmentação do território rural. Recife: Editora da UFPE, 2012a. p. 95-113
19. CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Capital social e desempenho institucional no Colegiado Territorial da Borborema, Paraíba. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 32, n. 2, p. 11-31, jul-dez. 2012b.
20. CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Identidade e Participação Social na gestão do Programa Territórios da Cidadania: um estudo comparativo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 84-107. 2013a.
21. CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Ideias e práticas na gestão social do Território da Cidadania da Borborema, Paraíba. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4 n. 2, p. 19-40, jul/dez. 2013b.
22. CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; BASTOS, V. Identidade e diversidade no Território da Cidadania da Borborema. **Revista Raízes**, Campina Grande v. 34, n. 1, jan/jun. 2014, p. 24-48.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

23. CANIELLO, M.; PIRAUX, M. **Avanços, dilemas e perspectivas da governança territorial no Brasil**: reflexões sobre o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Trabalho apresentado no II Congresso Internacional Gestión Territorial para el Desarrollo Rural. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e Pontificia Universidad Javeriana, dezembro de 2015.
24. CARDOSO DE OLIVEIRA, R. **Identidade, Etnia e Estrutura Social**. São Paulo: Pioneira, 1976.
25. CARINHATO, P.H. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora** (UNESP, Marília) ano 2, n. 3, dez 2008, p. 37-46
26. DIEESE. **Política de valorização do Salário Mínimo**: valor para 2014 será de R\$ 724,00. Nota Técnica n. 132. São Paulo, dezembro de 2013.
27. DURKHEIM, É. Representações individuais e representações coletivas. In: **Sociologia e Filosofia**. Trad. J. M. de Toledo Camargo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1970 [1898].
28. ELSTER, J. **Peças e engrenagens das Ciências Sociais**. Trad. de Antônio Trânto. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
29. FAO/IFAD/WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Roma: FAO, 2014.
30. FRANÇA, C. G. et al. **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA, 2009.
31. JARA, C. J. **A sustentabilidade do desenvolvimento local**. Brasília, IICA; Recife, Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, 1998.
32. KAGEYAMA, A. A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.
33. MADURO-ABREU, A. **Análise dos dados SGE – 37 Células SDT/CNPq**. Brasília, MDA/SDT/SGE, 2012, *dat*.
34. MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas do Mundo**: do neolítico à crise contemporânea. Trad. Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília, NEAD, 2010.
35. NERI, M.C.; SOUZA, P.H.C.F. A Década Inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicados do IPEA**, Nº 155. Rio de Janeiro, setembro de 2012.
36. NERI, M. C. et al. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE. **Comunicados do IPEA**, Nº 159. Rio de Janeiro, outubro de 2013.
37. OIT. **Panorama laboral 2011**. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011.

Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 43, set/dez 2016, p. 300-334

38. OLIVEIRA, J.H. Programa 'Territórios da Cidadania': uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica. **Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. CD ROM. Buenos Aires, 2008.
39. OLIVEIRA, C.D.S.; PERAFÁN, M.E.V. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. **Anais do 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais**. CD ROM. Belém, junho de 2012.
40. PERICO, R.E. **Identidade e território no Brasil**. Trad. Maria Verônica Morais Souto. Brasília: IICA, 2009.
41. PLOEG, J.D. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
42. PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1996.
43. RAMBO, A. et al. O Índice de Condições De Vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 68-94, dez. 2015.
44. SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
45. SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
46. UNSCN. **The nutrition sensitivity of agriculture and food policies**. A synthesis of eight country case studies. Genebra, Suíça, UNSCN, 2014.
47. WAQUIL, P. D. et al. **Proposição do Índice de Condições de Vida**. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, SDT/MDA, 2007 (Relatório de pesquisa).
48. WALTER, M. I. M. T. **Estimação do ICV em 37 Territórios Rurais**. Relatório conjunto da pesquisa de campo das Células de Acompanhamento e Informação. Brasília: MDA/SDT/SGE, 2011.
49. WEBER, M. Estruturas do poder. In: GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. (orgs.). **Ensaio de Sociologia**. Trad. de Waltensir Dutra. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 [1921] (Biblioteca de Ciências Sociais).
50. WEBER, M. **Economy and society: an outline of interpretive sociology**. ROTH, G.; WITTICH, C. (eds.). Berkeley; Los Angeles; London, University of California Press: 1978 [1921].

Recebido: 11.05.2016

Aceite: 13.07.2016