
Entre florestas e desigualdades estruturais: os desafios das políticas socioambientais no México

✦ **Darío Galindo**

Departamento de Ciências Ecológicas e Sustentabilidade (ESS)-Universidade Estadual do Colorado (CSU)

E-mail: dario.galindo_gonzalez@colostate.edu
<https://orcid.org/0000-0003-0264-2616>

✦ **Israel Banegas González**

Programa Universitário em Estudos de Desenvolvimento-Universidade Nacional Autônoma do México

E-mail: ibanegas@unam.mx
<https://orcid.org/0000-0002-4762-2857>

Recebido em:
12 de março de 2025.

Aceito em:
16 de abril de 2025.

ISSN: 2176-9257 (online)

RESUMO

O desmatamento e a redução da pobreza foram questões centrais no desenvolvimento da Agenda 2030 e no estabelecimento de suas metas. O México, assim como outros países de renda média, ainda enfrenta o desafio de proporcionar bem-estar a um contingente significativo da população que depende do uso de recursos naturais e que convive com privações sociais históricas e elevada incidência de pobreza monetária. O estudo do binômio florestas–pobreza parte do reconhecimento de que existem diferentes mecanismos que impactam essa relação. Especificamente, este documento aborda a relação entre a população rural em situação de pobreza e as florestas no caso do México. É crucial investigar como essa relação é conceituada nas políticas setoriais e nos programas sociais entre 2000 e 2023. O objetivo deste trabalho é avaliar as possíveis sinergias e concomitâncias entre três políticas setoriais — política florestal, política de desenvolvimento social e política de desenvolvimento rural — e sua abordagem aos riscos socioambientais do país. São analisadas as trajetórias em termos de recursos, cobertura e finalidade dos programas sociais incluídos nessas políticas. O texto busca contribuir para a discussão sobre se as atuais diretrizes das políticas setoriais e os programas sociais existentes podem efetivamente favorecer o alcance das metas da Agenda 2030 em relação ao desmatamento zero e à erradicação da pobreza no México.

Palavras-chave: México, política social, pobreza, meio ambiente.

ABSTRACT

Deforestation and poverty reduction have been central issues in the development of the 2030 Agenda and the establishment of its goals. Mexico, like other middle-income countries, still faces the challenge of providing well-being to a significant portion of the population that depends on the use of natural resources and lives with historical social deprivations and a high incidence of monetary poverty. The study of the forest–poverty nexus starts from the recognition that there are

multiple mechanisms affecting this relationship. Specifically, this paper examines the relationship between the rural poor population and forests in the case of Mexico. It is crucial to investigate how this relationship is conceptualized in sectoral policies and social programs between 2000 and 2023. The objective of this work is to assess the possible synergies and overlaps among three sectoral policies — forest policy, social development policy, and rural development policy — and their approach to the country’s socio-environmental risks. The analysis focuses on the trajectories of social programs included in these policies in terms of resources, coverage, and objectives. This text seeks to contribute to the discussion of whether current sectoral policy guidelines and existing social programs can effectively support the achievement of the 2030 Agenda goals related to zero deforestation and poverty eradication in Mexico.

Keywords: Mexico; social policy; poverty; environment

RESUMEN

La deforestación y la reducción de la pobreza han sido temas centrales en el desarrollo de la Agenda 2030 y en el establecimiento de sus metas. México, al igual que otros países de renta media, sigue enfrentando el desafío de proporcionar bienestar a una parte significativa de la población que depende del uso de recursos naturales y que convive con privaciones sociales históricas y una alta incidencia de pobreza monetaria. El estudio del binomio bosques–pobreza parte del reconocimiento de que existen distintos mecanismos que inciden en esta relación. En particular, este documento aborda la relación entre la población rural en situación de pobreza y los bosques en el caso de México. Es crucial investigar cómo se conceptualiza esta relación en las políticas sectoriales y en los programas sociales entre 2000 y 2023. El objetivo de este trabajo es evaluar las posibles sinergias y concomitancias entre tres políticas sectoriales — política forestal, política de desarrollo social y política de desarrollo rural — y su enfoque frente a los riesgos socioambientales del país. Se analizan las trayectorias en términos de recursos, cobertura y finalidad de los programas sociales incluidos en estas políticas. El texto busca contribuir a la discusión sobre si las actuales directrices de las políticas sectoriales y los programas sociales existentes pueden efectivamente favorecer el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 en relación con la deforestación cero y la erradicación de la pobreza en México.

Palabras clave: México; política social; pobreza; medio ambiente

INTRODUÇÃO

As discussões sobre a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) evidenciam a importância de considerar a interdependência dos aspectos ambiental, social, econômico e institucional sob uma perspectiva transversal do desenvolvimento. A contenção do desmatamento e a redução da pobreza foram questões centrais na formulação da Agenda 2030 e na definição de suas metas. O México, assim como outros países de baixa e média renda, ainda enfrenta o desafio de proporcionar bem-estar a um contingente significativo da população que depende do uso de recursos naturais e que convive com privações sociais históricas e elevada incidência de pobreza monetária.

O estudo do binômio florestas–pobreza parte do reconhecimento de que múltiplos mecanismos influenciam essa relação. Este trabalho enfoca especificamente a interação entre a

população rural em situação de pobreza e as florestas, das quais essa população obtém bens e serviços ecossistêmicos. Embora a população rural em situação de pobreza, que vive próxima ou dentro das florestas, não seja a que mais se beneficia nem a que mais impacta esses ecossistemas, é ela que recebe o maior benefício proporcionalmente à sua renda total (Jagger et al., 2022). Além desse benefício material, reconhece-se uma complexa relação baseada em valores culturais e sociais que contribuem para o bem-estar dessa população. Por isso, é relevante analisar a interdependência entre pobreza e floresta.

A abordagem analítica dessa relação deriva dos estudos sobre desenvolvimento e pobreza territorial, com ênfase na dimensão geográfica. Sob essa perspectiva, elementos socioterritoriais foram incorporados à discussão. Atualmente, o debate alcançou um estágio no qual se vislumbram diferentes caminhos, destacando-se as chamadas armadilhas da pobreza florestal e as possibilidades de superação da pobreza por meio do uso sustentável dos recursos florestais.

No campo dos estudos empíricos, esses dois caminhos têm servido como principais motivações e hipóteses para investigar a relação florestas-pobreza. Trata-se de uma escolha metodologicamente coerente; no entanto, essa relação requer uma abordagem sistêmica e bidirecional. Portanto, ainda há amplo espaço para desenvolver pesquisas que aprofundem sua compreensão.

Diante desses desafios globais, é crucial investigar como a relação entre florestas e pobreza é conceituada nas políticas setoriais e nos programas sociais do México entre 2000 e 2023. O principal objetivo deste trabalho é avaliar as possíveis sinergias e concomitâncias entre três políticas setoriais — política florestal, política de desenvolvimento social e política de desenvolvimento rural. Da mesma forma, são analisadas as trajetórias em termos de recursos, cobertura e finalidade dos programas sociais inseridos nessas políticas. O texto busca contribuir para a discussão sobre se as diretrizes setoriais e os programas sociais existentes podem efetivamente favorecer o alcance das metas da Agenda 2030 relativas ao desmatamento zero e à erradicação da pobreza no México.

A primeira seção apresenta os diferentes mecanismos para conceituar a relação entre florestas e pobreza. Esse quadro conceitual fundamenta a análise dos planos nacionais de desenvolvimento e das reformas no marco regulatório em matéria de desenvolvimento social e legislação florestal. A partir dessa abordagem inicial ao objeto de estudo, são identificados e avaliados os programas sociais das três políticas setoriais, evidenciando, em primeiro lugar, a ausência de uma visão integrada para enfrentar os desafios socioambientais do país. Em segundo lugar, analisa-se a cobertura, o orçamento e a finalidade dos programas prioritários identificados, com uma perspectiva mais próxima da relação florestas-pobreza. Por fim, discute-se em que medida a rede de programas públicos voltados a esses desafios pode contribuir de forma significativa para os objetivos de desmatamento zero e erradicação da pobreza da Agenda 2030.

RELAÇÃO FLORESTA-POBREZA

A relevância de estudar os mecanismos entre o binômio florestas e pobreza (F-P) fica evidente quando se observa a extensa produção acadêmica de vários ramos das ciências sociais e ambientais. É a partir desta revisão que podem ser identificados cinco mecanismos que contribuem para a compreensão dessa relação. Os cinco mecanismos são: (i) subsistência, (ii) armadilhas da pobreza, (iii) uso em transição, (iv) saída da pobreza e (v) externalidades.

A presença de flutuações na renda ou mudanças nas condições de acesso às florestas desempenha um papel crucial na condição de pobreza. As florestas fornecem bens e serviços que permitem que as famílias obtenham renda, seja de produtos florestais, como madeira e carne de caça, seja por meio de serviços silvicultura-agrícolas ou meios de subsistência baseados no ecoturismo.

Os benefícios que as pessoas obtêm das florestas podem se acumular em ativos para as famílias, oferecendo um caminho para sair da pobreza. Para todos os cinco mecanismos, pressupõe-se um certo grau de dependência dos recursos florestais (sejam bens ou serviços). Assim, essa dependência pode ter um caráter *de subsistência*, se a população fizer uso dos recursos florestais como parte de sua estratégia para gerenciar seus limitados recursos monetários. O uso de lenha para cozinhar, em contextos em que outros métodos de cozimento não existem ou não são acessíveis, é um exemplo de uma relação de subsistência entre as pessoas e as florestas. A população nessa situação é duplamente vulnerável a eventos econômicos e ambientais adversos. Uma trajetória de alta dependência dos recursos naturais para subsistência provoca *armadilhas de pobreza* (LAWLOR ET AL., 2019) onde a população não tem acesso a outras fontes de renda.

O mecanismo da armadilha da pobreza pressupõe uma relação bidirecional entre florestas e pobreza. Dada a pouca ou nenhuma infraestrutura básica e capital que a população rural experimenta, a maior parte de sua renda e consumo vem dos recursos florestais (ARNOLD, 2002; JAGGER ET AL, 2022). A falta de acumulação de ativos e a degradação das áreas florestais podem acelerar o processo de degradação ambiental que, por sua vez, faria com que as famílias permanecessem em baixo estado de bem-estar.

Foram documentadas algumas trajetórias que conseguem superar a armadilha da pobreza onde os determinantes mais importantes são o desenvolvimento de atividades agroflorestais e de comercialização. Isso permite que as florestas desempenhem um papel na contenção do bem-estar, fornecendo recursos e reduzindo a vulnerabilidade das famílias. No entanto, para a maioria dos casos estudados, essas trajetórias mostram flutuações no bem-estar que fazem com que as famílias entrem e saiam da pobreza. Esse contingente populacional enfrenta maior vulnerabilidade a choques econômicos (JAGGER et al., 2022; MILLER et al., 2021). Um exemplo disso, no México, são pequenos e médios produtores de café (GASPERÍN-García et al., 2023) e de baunilha (TRINIDAD GARCÍA et al., 2021), que em alguns anos obtêm renda elevada, enquanto em outros não alcançam sequer o suficiente para cobrir a cesta básica. Em termos de pobreza dinâmica, esse conceito é conhecido como pobreza transitória, e geralmente é identificado como presente na população que está em processo de *Uso em transição*

Os mecanismos que permitem trajetórias sustentadas de *Saída da pobreza* são aqueles em que o uso de recursos florestais, madeireiros e não madeireiros, anda de mãos dadas com o acesso a mercados para esses produtos e os benefícios de sua comercialização recaem diretamente sobre os habitantes próximos à floresta (JAGGER ET AL., 2022; MILLER ET AL, 2021). Acompanhado de políticas públicas abrangentes, é possível alcançar a sustentabilidade das atividades produtivas e sustentar efeitos positivos sobre a floresta e as comunidades. Alguns estudos identificam que as atividades no setor terciário (por exemplo, ecoturismo) são as mais propensas a aumentar o bem-estar da população. Embora reconhecendo que, para isso, é necessário dispor de um certo capital humano e financeiro para o desenvolvimento destes (JAGGER ET AL, 2022; CHHATRE & AGRAWAL, 2009).

Um elemento transversal que afeta todos os mecanismos descritos são os efeitos sobre os socioecossistemas por processos exógenos. Esses processos exógenos, como resultado do manejo agroflorestal, podem levar à perda de biodiversidade e estrutura e funções do ecossistema; incêndios florestais e a propagação de doenças zoonóticas, entre outros fatores. Em termos institucionais, a falta de aplicação de políticas e leis pode fomentar práticas de corrupção, abuso e apropriação de rendas que prejudicam as oportunidades de melhorar o bem-estar das comunidades que habitam essas áreas.

Recentemente, estudos indicam que o contexto determina, em grande medida, o estado e a dinâmica nos quais o relacionamento florestas–pobreza (F-P) se desenvolve (MILLER ET AL., 2021). Da mesma forma, dentro do contexto, as políticas públicas (PP), e o contexto internacional, são reconhecidos como elementos substanciais, capazes de alterar a dinâmica na relação (OLDEKOP ET AL., 2021). Por isso, é relevante analisar as PPs que teriam maior incidência no que diz respeito ao cuidado da relação F-P.

CONCEITUAÇÃO DA RELAÇÃO F-P EM INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando que o foco central é a relação florestas–pobreza (F-P), analisam-se políticas públicas que abordam problemas emergentes dessa interação. A relevância dessas políticas decorre da sobreposição de riscos sociais e ambientais. Por exemplo, a interação de fatores pode resultar, além da pobreza, desmatamento e degradação ambiental (MOSQUERA-NARVÁEZ & CELI-CHECA, 2021). Assim, os riscos sociais envolvidos na relação F-P têm uma natureza multifatorial que, por sua vez, torna necessária uma intervenção abrangente por parte das diferentes políticas públicas (CEJUDO & MICHEL, 2015).

Neste texto compartilhamos a definição de que políticas públicas são o conjunto de intervenções que as instituições do Estado realizam para enfrentar os problemas públicos identificados, em um período de tempo definido (Merino, 2006). Do exposto, entende-se por problema público qualquer situação que ameace os ideais da democracia (Merino, 2006); ou seja, qualquer situação que afete o bem-estar social de todas e cada uma das pessoas do país.

Uma primeira abordagem das políticas públicas que visam influenciar o desenvolvimento sustentável das populações em que habitam as áreas florestais começa com a análise das políticas de desenvolvimento social, rural e florestal. Dada a complexidade da relação F-P, espera-se que estas três políticas apresentem sinergias e concomitâncias. Ou seja, que o objetivo e a finalidade da política de desenvolvimento social devem considerar, juntamente com o aumento do bem-estar da população, o uso e a gestão dos recursos naturais envolvidos. Da mesma forma, a política florestal e a política rural devem ter impacto no desenvolvimento de práticas agroflorestais sustentáveis que permitam enfrentar a situação de pobreza dos contingentes populacionais envolvidos e a criação de sistemas agroalimentares competitivos.¹

Com base nos Programas Nacionais de Desenvolvimento (PND), é feita uma primeira abordagem para a análise das relações entre essas três políticas. Isso permite que as ações políticas (programas) que compõem cada política sejam estudadas em uma segunda etapa da

¹ No caso do México, segundo dados do ENIGH 2022, mais de 60% da população agrícola vive na pobreza. Que, neste caso, a população agrícola foi definida como aquela cuja renda proveniente de atividades agrícolas é superior a 50% de sua renda corrente total per capita.

análise para avaliar seu alcance e impacto e, em seguida, discutir sua relevância na contribuição para as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

PND E MARCO REGULAMENTAR

Os PNDs estabelecem as prioridades nacionais e seu alinhamento com a política global. Portanto, é relevante analisar os PNDs para examinar como os problemas públicos identificados se alinham com a política global, particularmente com a Agenda 2030 e seus objetivos 1 e 15: a erradicação da pobreza e o fim da degradação florestal, respectivamente.

O PND é o documento norteador das políticas públicas, definido a cada seis anos pelo governo federal por sua vez. De acordo com a Lei de Planejamento (DOF 09-04-2012, 2012), estabelece as prioridades nacionais e as orientações da política global, setorial e regional; e deve considerar as dimensões econômica, social e cultural e sua relação com as variáveis ambientais. Assim, a Lei reconhece que as políticas públicas exigem integralidade, no que diz respeito às dimensões e políticas, em seus múltiplos níveis.

Como o PND é o documento norteador para a formulação de políticas públicas, é relevante identificar como a relação floresta-pobreza tem sido identificada nas linhas de política em cada semestre. A descrição do problema é entendida como o elemento central do desenvolvimento de políticas públicas, pois embora objetivamente a situação a ser enfrentada possa ser a mesma — por exemplo, pobreza ou desmatamento —, a cada novo governo mexicano (cada sexênio), os PNDs diferem em termos de: a descrição das causas do problema; ações para resolver o problema; e os fins que são buscados, e os valores por trás desses fins (MERINO, 2006). Da mesma forma, a cada mudança de administração federal, são identificadas reformas no marco legal. É por isso que a análise dos PNDs implica uma revisão do marco regulatório.

A análise abrangeu o período de 2000 a 2022. O Tabela 1 apresenta as dimensões analisadas nos PND. Começou em 2000, pois se reconhece que a partir desse período os acordos internacionais sobre desenvolvimento sustentável tiveram efeito na política mexicana, em particular os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Agenda 2030, com seus ODS; bem como as Convenções das Nações Unidas sobre Mudança Climática, Florestas e Conservação da Biodiversidade, entre outras, a maioria das quais se originou da cúpula do Rio em 1992.

Embora a política internacional tenha tido uma grande influência no desenvolvimento do marco jurídico e das políticas do México, é importante enunciar alguns dos marcos históricos com relação ao desenvolvimento sustentável, a partir do nível nacional, antes desses acordos internacionais mencionados acima. De acordo com Boyer e Cariño (2022), o uso indiscriminado das florestas não se deveu necessariamente às ações e políticas do governo, mas sim aos espaços deixados pelo marco legal e pelo modelo de desenvolvimento promovido. Com o desenvolvimento do sistema ferroviário, embora tenha impulsionado a industrialização, exigiu recursos florestais madeireiros para a produção de dormentes, para trilhos de trem e para uso como combustível em máquinas a vapor, entre outros elementos; resultando em um período de pico de desmatamento. O grande impacto nas florestas levou à promulgação da primeira Lei Florestal, em 1926, com uma abordagem protecionista (BOYER & CARIÑO, 2022).

Mais sete leis foram emitidas desde a primeira Lei Florestal, refletindo uma evolução contínua nos objetivos da política florestal. Caballero Deloya (2022) reconhece que, desde 1926, a política florestal passou por quatro fases: 1) conservação; 2) promoção da indústria florestal; 3)

desenvolvimento da população rural e das comunidades florestais; e o atual 4) desenvolvimento florestal sustentável. Um dos elementos que se consolidou, e marcou o início dessa última etapa, foi a criação da Comissão Nacional Florestal (CONAFOR), que não havia sido alcançada até aquele momento (Tabela 1).

Esta etapa de desenvolvimento florestal sustentável resultou no desenvolvimento de novas ações de políticas públicas e no fortalecimento do marco regulatório. No início dessa etapa, foi criada não só a Lei Geral de Desenvolvimento Florestal Sustentável, mas também a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável. Ambas as leis foram publicadas com o objetivo de contribuir para o bem-estar social e econômico, considerando o uso sustentável dos recursos naturais (DOF 07-12-2001; DOF 25-02-2003). No que diz respeito aos programas prioritários, de acordo com a relação F-P, identificou-se que foi a política florestal que teve maior presença, assente na promoção de programas florestais (Tabela 1).

Outro conjunto de leis publicadas no início desse período, no sexênio 2000-2006, e que constituem parte importante da estrutura do atual marco de políticas sociais públicas, foram a Lei Geral de Desenvolvimento Social (LGDS) e a Lei dos Direitos das Pessoas Idosas (LDPAM). A primeira buscou consolidar a política social, garantindo o acesso aos direitos sociais e estruturando um sistema de monitoramento e avaliação da política de desenvolvimento social (DOF 20-01-2004). Do lado do LDPAM, seu objetivo central é garantir os direitos dos idosos. Este último é relevante, pois se verá mais adiante que esse setor da população tem recebido progressivamente a maior atenção da política de desenvolvimento social.

O progresso legal e institucional neste mandato de seis anos estava em linha com o que foi proposto no PND 2001-2006 no que diz respeito à atenção ao relacionamento F-P. A partir do PND, o problema ligado à relação F-P foi compreendido a partir de uma relação bidirecional entre pobreza e desmatamento, onde um afeta o outro; que é descrito a seguir:

“A deterioração do solo causa desertificação, fenômeno associado à diminuição da capacidade produtiva, à pobreza rural e à perda de serviços ambientais. A principal causa da degradação do solo é o desmatamento associado à mudança de uso para fins de produção agrícola.” (DOF 30-05-2001, pág. 99)

A solução para este problema foi definida a partir da promoção da economia, da transferência de tecnologia para os produtores agrícolas e florestais, bem como através da promoção de mecanismos de gestão sustentável e proteção florestal. Deste modo, procurou-se passar de uma dinâmica de *Uso em transição e armadilhas de pobreza* para uma dinâmica de *Saída da pobreza*, de acordo com o marco conceptual acima apresentado, de forma a compreender a relação F-P.

No sexênio seguinte, 2006-2012, a conceituação da relação Florestas-Pobreza mudou. Identificou-se que a dinâmica atual foi de *Uso em transição*, portanto, a solução para a pobreza e o desmatamento seria alcançada aumentando as oportunidades e a diversidade das atividades econômicas, para fazer a transição para o *Saída da pobreza*. No entanto, como pode ser visto na definição do problema (Tabela 1), dá-se maior importância à questão social, de modo que os programas prioritários enunciados pelo PND foram nessa direção. Nesse período, a Constituição passou por uma das mais importantes reformas no campo dos direitos humanos, na qual se

estabeleceu que o Estado reconhecia os direitos humanos, conforme descrito na Constituição e nos tratados internacionais, e estabeleceu o princípio da pro-pessoa².

Em relação às políticas florestais, esse mandato de seis anos começou com o Programa Proárbol, o principal programa do governo no poder. Isso surge principalmente para aumentar a cobertura florestal, com a meta de 3 milhões de hectares reflorestados até o final do sexênio. Ao analisar o PND, percebe-se que a política florestal assumiu a relação entre florestas e pobreza sob três ângulos: um para a população em situação de pobreza, que seria assistida a partir do "Desenvolvimento de profissões rurais não agrícolas" (DOF 30-05-2007, pág. 94); outro específico para os silvicultores, identificado como um sector consolidado, e diferente do dos Ejidatarios e Comunheiros³; e outra de ações de reflorestamento. É assim que se valoriza a atenção que busca que cada ator se relacione de forma diferente com a floresta, de acordo com as capacidades identificadas pelo governo federal, onde o centro do problema a ser abordado foi o reflorestamento.

No governo de 2012-2018, o problema do F-P é discutido principalmente como um uso ineficiente da terra por um setor agrícola improdutivo. É dessa forma que o arcabouço legal e institucional em termos de planejamento territorial é reformado com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (SEDATU), em 2013; uma instituição que teria a capacidade de influenciar diretamente o que assume ser o principal determinante do problema F-P. Da mesma forma, em 2016, a Lei Geral dos Assentamentos Humanos, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (LGAHOTDU), que implementa as ações do SEDATU (Tabela 1).

Da mesma forma, neste mandato, foi decretada uma nova LGDFS, em 2018. Esta nova lei surgiu em resposta à alteração do marco legal, ligada ao desenvolvimento florestal sustentável (DOF 05-06-2018) onde o marco legal de proteção ambiental é reforçado, dado o reconhecimento do direito humano a um meio ambiente saudável na Constituição. Essas mudanças no marco legal se deram pelos seguintes decretos e reformas: a Lei Federal de Responsabilidade Ambiental (LFRA) (DOF 07-06-2013); e reformas constitucionais no domínio dos direitos humanos, (DOF 10-06-2011), e a Lei das Alterações Climáticas, decretada no sexênio anterior (DOF 06-06-2012) (Tabela 1).

Apesar das modificações legais na área do desenvolvimento florestal sustentável, e de um PND que procurou avançar para uma dinâmica de *Saída da pobreza* no relacionamento F-P, o principal programa deste mandato de seis anos foi a Cruzada Nacional Contra a Fome. Este programa buscou coordenar os esforços das diferentes políticas públicas para erradicar a fome

² O princípio pró-pessoa refere-se à mais ampla proteção e garantia dos direitos humanos de cada pessoa pelo Estado, levando em consideração o arcabouço jurídico nacional e internacional sobre o assunto.

³ Do PND 2007-2012 "ESTRATÉGIA 3.2 Promover a utilização sustentável dos recursos florestais. O setor florestal buscará aumentar o bem-estar dos membros do ejido, membros da comunidade e pequenos proprietários de terras em regiões florestais, por meio da melhoria e diversificação das atividades produtivas e do uso de serviços como o ecoturismo, com programas que promovam o aumento das capacidades produtivas e da competitividade dentro das margens da sustentabilidade dos ecossistemas. Para isso, será necessário incorporar os silvicultores na tomada de decisões do setor, promovendo formas de organização locais e regionais que deem sentido social ao desenvolvimento. Será dado apoio à integração e fortalecimento das cadeias produtivas regionais, plantações florestais comerciais para reduzir a pressão sobre as florestas naturais, planejamento comunitário do uso da terra e outros instrumentos relacionados." (DOF 30-05-2007, pág. 85)

na população em extrema pobreza (SEDESOL, 2013). Deve-se notar que um dos objetivos dos ODMs era reduzir a população que sofre de fome em pelo menos metade até 2015, em comparação com o relatado em 1990; que daria contexto e significado ao esforço desenvolvido. No entanto, de acordo com o relatório final dos ODM, a meta aumentou um décimo de ponto percentual (Comitê Técnico Especializado do Sistema de Informação ODM, 2015).

No mandato de 2018-2024 o PND identifica que a pobreza é causada pelas políticas de governos anteriores. É descrito que "*Os governantes neoliberais definiram a promoção do crescimento como uma prioridade sobre as necessidades da população [...]E enquanto grandes corporações e potentados viram suas fortunas se multiplicarem, dezenas de milhões cruzaram as linhas da pobreza e da pobreza extrema*" (DOF 12-07-2019, pág. 56). Portanto, não se identifica que ele tenha uma identificação clara do problema, principalmente a partir da possível dinâmica na relação F-P.

Por outro lado, no que diz respeito ao setor agrícola, o PND descreve no mesmo sentido que "*As políticas oficiais têm favorecido a implementação de agronegócios e megaprojetos e têm condenado ao abandono os membros da comunidade, ejidatarios e pequenos proprietários de terras*" (DOF 12-07-2019, pág. 65). Isso torna prioritário atender pequenos e médios produtores. É assim que o governo federal em 2018-2024 define que as dinâmicas para as quais busca caminhar, dentro da relação F-P, são as de *Uso em transição* e de *Subsistência*. Há, portanto, uma descontinuidade nos propósitos das políticas públicas, especialmente na atenção à relação F-P (Tabela 1).

Ao analisar as modificações no marco legal, no sexênio 2018-2024, observam-se dois elementos de relevância. A primeira tem a ver com a reforma constitucional, ao artigo 4º, com o qual as transferências de renda foram universalizadas, para pessoas com 65 anos ou mais, pessoas com deficiência e estudantes (DOF 08-05-2020). O segundo elemento foi a criação da Lei Federal de Promoção e Proteção do Milho Nativo, para a promoção e proteção do cultivo do milho nativo. Esta última adição ao marco legal reflete o interesse do governo 2018-2024 em promover as práticas de *Uso em transição* e de *Subsistência* por pequenos e médios produtores, que vem sendo implementado por meio de seus principais programas: Sembrando Vida; Fertilizantes, Produção para o Bem-estar; Preço garantido (Tabela 1); programas voltados para pequenos e médios produtores. Dentro desses programas, a Sembrando Vida busca promover o cultivo de milho com árvores consorciadas, o que seria o mais próximo de abordar de forma abrangente a relação F-P. No entanto, a seleção dos produtores a serem abordados não está vinculada ao que é desenvolvido pela política florestal, que será discutida na próxima seção.

Tabela 1. Rácio F-P por mandato

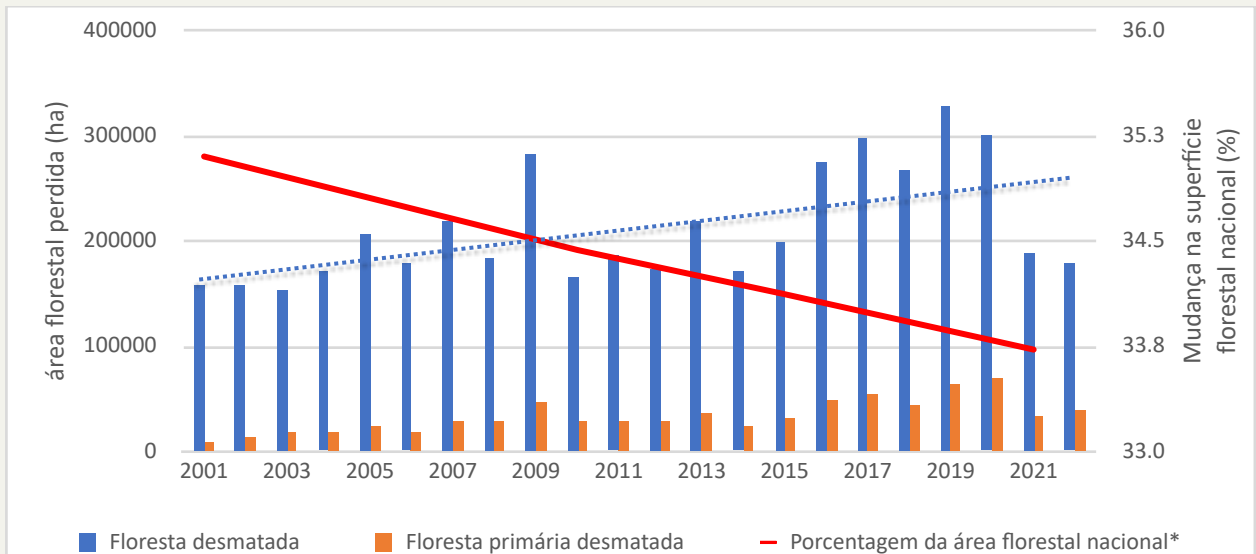
Administração	Conceituação da relação Floresta-Pobreza em PND	Objetivo a ser alcançado na relação Florestas-Pobreza em PND	Elementos institucionais e jurídicos no sexênio	Programas Prioritários durante o mandato de seis anos
2000-2006	Visão malthusiana; más práticas agrícolas que deterioram o solo, com mudança no uso da terra por desmatamento; com consequências na pobreza rural. <i>Uso em transição e armadilhas da pobreza</i>	Crescimento econômico, redução da pobreza e proteção ambiental. <i>Saída da pobreza</i>	CONAFOR (2001), LDRS (2001), LGDFS (2003), LGDS (2004), LDPAM (2002)	Programas Florestais
2006-2012	Falta de oportunidades para melhorar e diversificar as atividades produtivas dos ejidatarios <i>Uso em transição</i>	Desenvolvimento econômico e social sem comprometer o patrimônio natural. <i>Saída da pobreza</i>	Reforma Constitucional dos Direitos Sociais (2011); LGCC (2012)	Oportunidades; 70 y más ; Zonas de Atención Prioritaria; Capacitación (serviço de extensão); Seguro Popular e Caravanas de la Salud; Proárbol
2012-2018	1) Baixa produtividade alimentar - uso ineficiente de recursos; 2) Migração e crescimento desordenado em áreas urbanas. <i>Armadilha da pobreza</i>	1) Aumento da capitalização do setor agrícola: segurança alimentar - erradicar a pobreza 2) Planejamento territorial <i>Saída da pobreza</i>	SEDATU (2013); LGAHOTDU (2016); LGDFS (2015); LFRA(2013)	Cruzada Contra a Fome
2018-2024	Pobreza como resultado de 36 anos de administração passada. Necessidade de apoiar os pequenos e médios produtores, para alcançar a autossuficiência alimentar. <i>Uso em transição e Subsistência</i>	Os pequenos e médios produtores contribuem para a autossuficiência alimentar, em regime agroflorestal. <i>Uso em transição e Subsistência</i>	LFFPMN (2020), Reforma Constitucional da universalização das transferências sociais (2020)	Sembrando Vida; Fertilizantes, Produção para o Bem-estar; Preço garantido

Fonte: Elaborado pelos autores com base em informações dos PNDs e na análise do arcabouço legal e dos programas de políticas públicas.

Como contexto, são apresentados os indicadores de pobreza e desmatamento para o período estudado. Observando os dois gráficos abaixo, percebe-se que as ações não foram bem-sucedidas.

No que se refere à cobertura florestal, nota-se uma linha continuamente decrescente ao longo do tempo. Da mesma forma, observa-se um aumento no desmatamento de florestas primárias. Entre os anos representados graficamente, destacam-se 2009 e 2019: o primeiro corresponde ao sexênio em que a política florestal estabeleceu como meta aumentar a cobertura florestal, com o reflorestamento de até 3 milhões de hectares; já o segundo corresponde ao início da política social que também buscou ampliar a cobertura florestal por meio do programa Sembrando Vida, sendo, paradoxalmente, o ano com a maior perda total de florestas e de florestas primárias.

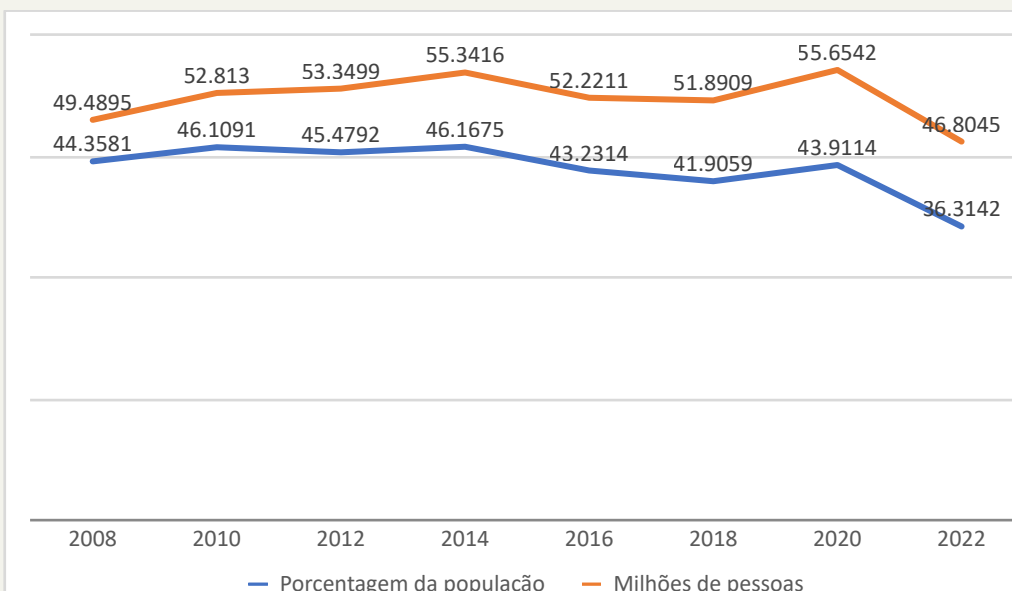
Gráfico 1 Área florestal perdida, 2001 a 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com dados publicados por Global Forest Watch (2024), por Universidade de Maryland e World Resources Institute (2024) e Banco Mundial (2024).

Apesar das inúmeras mudanças nas políticas social, florestal e de desenvolvimento rural, a pobreza rural manteve-se relativamente constante. Essa limitação nos resultados de redução da pobreza, segundo estudos recentes, pode estar associada à pobreza crônica nas áreas rurais, onde 9 em cada 10 habitantes permanecem em situação de pobreza, mesmo em 2023 (BOLTVINIK, 2023).

Gráfico 2. População em situação de pobreza a nível nacional 2008-2022



Fonte: Elaborado pelo autor com dados publicados pela CONEVAL (2018, 2022).

A seção seguinte apresenta os resultados da análise realizada sobre os programas prioritários de cada uma das políticas públicas. O objetivo dessa análise foi identificar como os programas evoluíram e de que forma abordaram a relação F-P.

PROGRAMAS PP

Com base nas três políticas setoriais descritas na seção anterior — desenvolvimento social, desenvolvimento florestal e desenvolvimento rural — apresenta-se uma análise dos programas sociais vinculados a elas. O objetivo é avaliar se há coordenação nas ações políticas e se estas geram um impacto integral nas diferentes dimensões da relação Floresta-Pobreza.

Ao rastrear os programas dessas três políticas públicas, no período de 2000 a 2022, foram identificados um total de 47 programas prioritários com base no que consta nos PNDs. Do mesmo modo, foram revisitados trabalhos anteriores sobre a identificação de programas prioritários de políticas setoriais (CONEVAL, 2009b, 2009a, 2009c, 2009d). Uma segunda etapa do processo de identificação foi gerada por meio do monitoramento dos programas previamente identificados, ao longo do período de análise, por meio do banco de dados de Evolução dos Programas Sociais (CONEVAL, 2023a).

Dos 47 programas em que o fim ou finalidade está relacionado às florestas e à pobreza, 25 foram identificados como os mais relevantes (Tabela 1). Para tal, utilizou como critério de seleção a percentagem do orçamento exercida, tendo em conta aqueles a que foram atribuídos anualmente mais de 10% da despesa total da política setorial, de acordo com o total de programas identificados⁴.

A análise dos programas abrange o período de 2006 a 2022. Tal deve-se à disponibilidade de informação sobre as despesas e a cobertura. O período de análise, apesar de reduzido em 6 anos, mostrou-se suficiente pois permitiu observar as mudanças e continuidades no desenvolvimento das três políticas públicas nos diferentes sexênios.

Os resultados obtidos para a análise dos programas prioritários de cada política setorial são apresentados a seguir. Os resultados incluem o que foi encontrado para as seguintes dimensões dos programas: finalidade e propósito; orçamento, cobertura; e conceituação da relação F-P. Ao final da seção, são apresentados dois quadros-resumo, um com os programas prioritários e outro com o gasto médio anual exercido por cada um dos três triênios analisados nas três políticas correspondentes (Tabela 2, Tabela 3).

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL

Um dos elementos mais relevantes a destacar é que em nenhum dos três sexênios a política florestal teve como objetivo a pobreza zero (Tabela 2). A política florestal tem procurado promover ações de manejo sustentável, visando o aumento da produtividade da madeira e da

⁴ Para a seleção dos programas prioritários, foi gerado um banco de dados no qual foram captadas a conceituação da relação floresta-pobreza, a finalidade e propósito do programa, os anos de funcionamento, se o programa foi fundido com outro ou se foi eliminado, o orçamento exercido e a cobertura, bem como a população-alvo e os critérios de seleção da população a ser atendida, foram captados para cada programa. Ver anexo 2 com o concentrado.

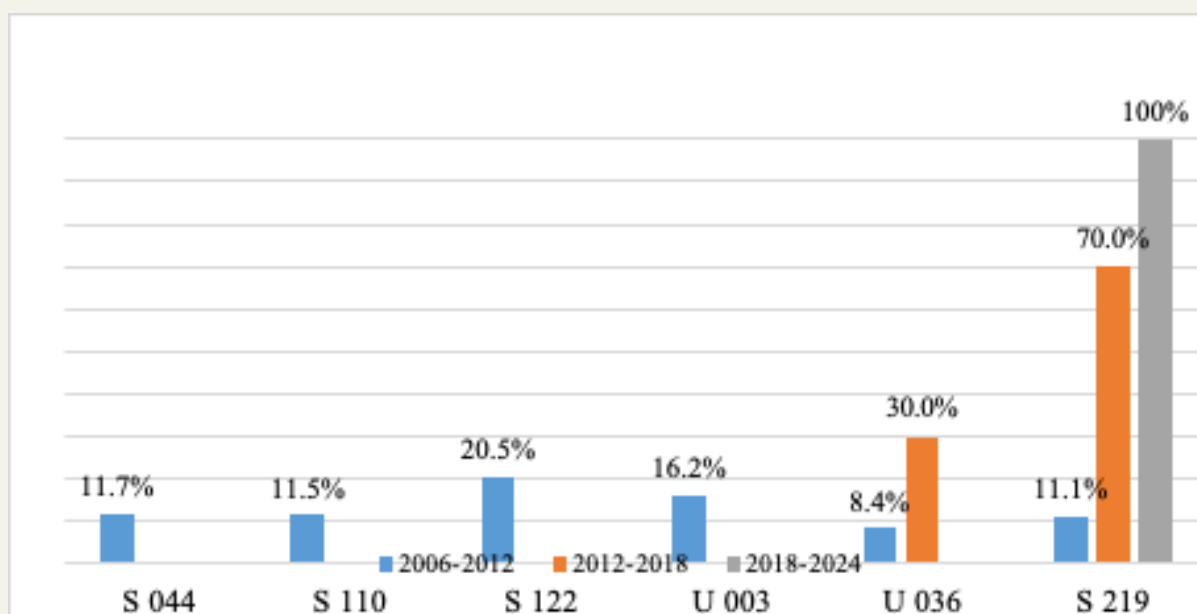
competitividade desse setor. O que, de acordo com a bibliografia, buscaria uma dinâmica de *Saída da pobreza*, na relação F-P.

Embora a meta possa resultar na redução da pobreza e no manejo sustentável, identifica-se que a política florestal não considera o contexto da pobreza florestal no México. Como mencionado acima, a produtividade da madeira só resulta em uma dinâmica de *saída da pobreza* se as comunidades tiverem capital consolidado, acesso ao mercado e que os benefícios sejam recebidos diretamente pelos habitantes. Portanto, em um contexto de pobreza e florestas, como é o caso do México, a política florestal, com esse propósito, tenderia à regressividade. Um exemplo disso é o que pode ser observado na Serra Madre Ocidental. Uma parte importante da região, segundo a CONAFOR, é certificada para algum uso florestal. No entanto, essa mesma região concentra vários municípios em situação de pobreza crônica.

No que se refere ao número de programas prioritários por semestre, percebe-se que a gestão federal 2018-204 possui apenas um programa prioritário para a política florestal: Proárbol (S219), que tem sido resultado de uma reestruturação programática, na qual os programas anteriormente implementados foram fundidos. O Programa Nacional de Florestas (U036) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Florestal Sustentável (S219) foram fundidos. É por esta razão que, da mesma forma, observa-se que o S219 apresentou variação nos gastos ao longo dos diferentes sexênios.

Por outro lado, percebe-se que, apesar da reestruturação programática, em algum momento os programas prioritários tiveram continuidade e foram implementados em pelo menos dois dos sexênios analisados; é o caso do Programa Nacional de Florestas (U036) e do S219, mencionados anteriormente (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 Percentagem do orçamento gasto em programas prioritários de política florestal por sexênio



Fonte: Elaborado pelo autor com cálculos baseados nas informações apresentadas no Inventário de Programas Sociais do (CONEVAL, 2023b). Ver anexo 2 com o concentrado.

Assim, no sexênio de 2018-2024, o programa S219 possui diferentes componentes, que buscam dar continuidade aos programas anteriores. Essa reestruturação permite que a CONAFOR direcione as ações de acordo com a linha prioritária e a estratégia da política de desenvolvimento florestal e a demanda da população. Essa reestruturação poderia favorecer uma política mais flexível, adequada às necessidades da população em terras florestais; no entanto, o orçamento destinado a essa política diminuiu drasticamente. A diminuição da despesa foi tão significativa que, nos anos considerados do sexênio de 2018-2024, a média anual do gasto correspondeu a apenas um sexto do valor gasto anualmente durante o sexênio 2006-2012 (Tabela 3).

No que diz respeito aos critérios de seleção da população-alvo, estes não se alteraram ao longo dos três períodos de seis anos. Os programas de política florestal têm priorizado a população que possui posse legal, grandes extensões territoriais, estudos prévios e capacidades de uso e, além disso, que as propriedades estejam localizadas em áreas definidas pela CONAFOR como prioritárias para seus serviços ecossistêmicos. Em uma segunda etapa do processo de seleção, são considerados critérios que teriam a capacidade de ter impacto na redução da pobreza, onde é dada prioridade aos projetos apresentados, a serem desenvolvidos, em municípios de alta ou muito alta marginalização e povos indígenas; nesta fase, apenas os projetos que atendem aos critérios da primeira etapa são considerados. Assim, a existência dessa segunda etapa não garante uma atenção efetivamente direcionada às populações mais vulneráveis ou pobres. Em consequência, os programas prioritários da política florestal não têm sido plenamente capazes de resolver os problemas ligados à inegável relação F-P presente no país.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

No sexênio de 2006-2012, o principal objetivo dos programas prioritários da política de desenvolvimento rural foi ampliar as capacidades dos produtores agrícolas. Isso foi desenvolvido por meio do Programa de Aquisição de Ativos Produtivos (S170), do Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos ou Infraestrutura (S230), do Programa de Prevenção e Gestão de Riscos (S232) e do Programa de Desenvolvimento de Capacidades, Inovação Tecnológica e Extensão Rural (S233).

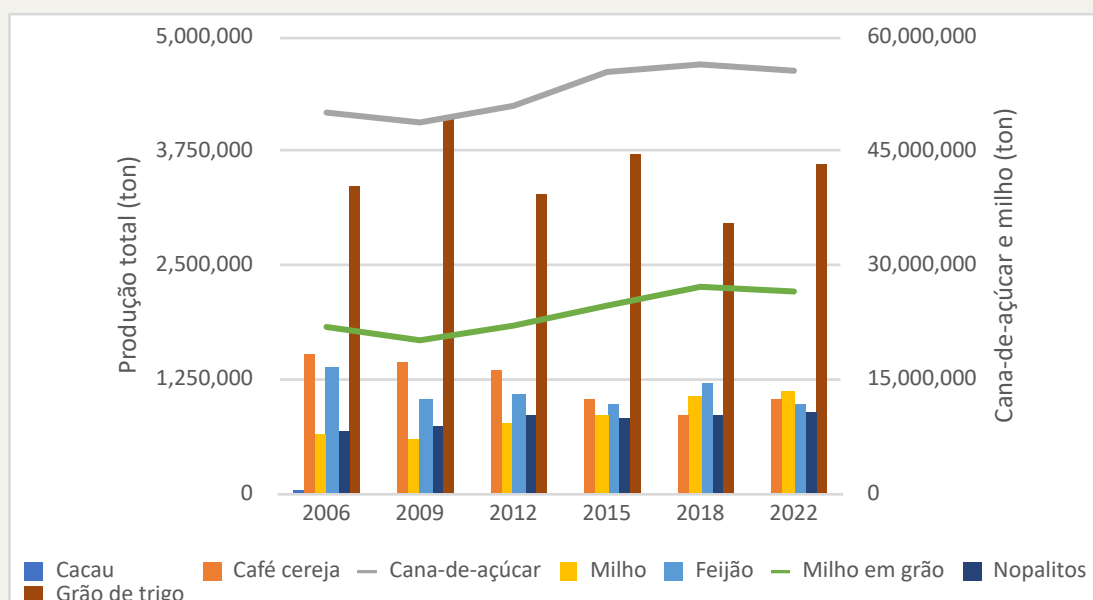
No sexênio seguinte, 2012-2018, os programas prioritários continuaram com o objetivo de expandir as capacidades dos produtores agrícolas. Isso foi desenvolvido por meio do Programa de Produtividade e Competitividade Agroalimentar (S257) e do Programa de Produtividade Rural (S258), que fundiram os programas prioritários do sexênio anterior, além de outro conjunto de programas. Além disso, o Programa de Promoção Agrícola (S259) foi adicionado. O objetivo dos três era ampliar a competitividade do setor agroalimentar, através do investimento em capital físico, tecnológico e humano; ou seja, observou-se uma continuidade na política de desenvolvimento rural, entre o último sexênio e este.

No governo de 2018-2024 foi identificada uma continuidade parcial para o desenvolvimento da política de desenvolvimento rural. Observou-se continuidade com o desenvolvimento do Programa de Fomento à Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura (S304), que contém os objetivos de promover a competitividade, mas dos pequenos e médios produtores. Da mesma forma, este é o único programa que teria alguma continuidade com o que foi implementado em governos anteriores.

Por outro lado, os demais programas prioritários da política de desenvolvimento rural deste semestre são implementados pelo Ministério do Bem-Estar; instituição responsável pela implementação da política de desenvolvimento social. Esses outros programas prioritários são: Preços Garantidos (S290); fertilizantes (S292); Produção para o bem-estar (S293). Estes visam apoiar a subsistência e a transição para práticas de mercado desenvolvidas por pequenos e médios produtores agrícolas. Da mesma forma, esses três programas se concentram nas chamadas culturas estratégicas, que são “[...] grãos (milho, feijão, trigo pão e arroz, entre outros), amaranto, chia, cana-de-açúcar, café, cacau, nopal ou mel [...]” (DOF 28-12-2020)

Em termos de cobertura, a política de desenvolvimento rural de 2006 a 2018 careceu de focalização. Isso incluiu os diferentes pequenos, médios e grandes produtores. Apesar do exposto, a população atendida no sexênio 2012-2018 foi maior do que a alcançada no sexênio 2018-2024 (Gráfico 8), no qual, como mencionado acima, seu foco é atender pequenos e médios produtores de culturas estratégicas. Cabe destacar, entretanto, que apesar do foco em culturas estratégicas, os dados indicam que a produtividade em algumas das culturas estagnou e até começou a diminuir nos últimos seis anos (Gráfico 3).

Gráfico 4. Produção anual total de algumas das culturas estratégicas



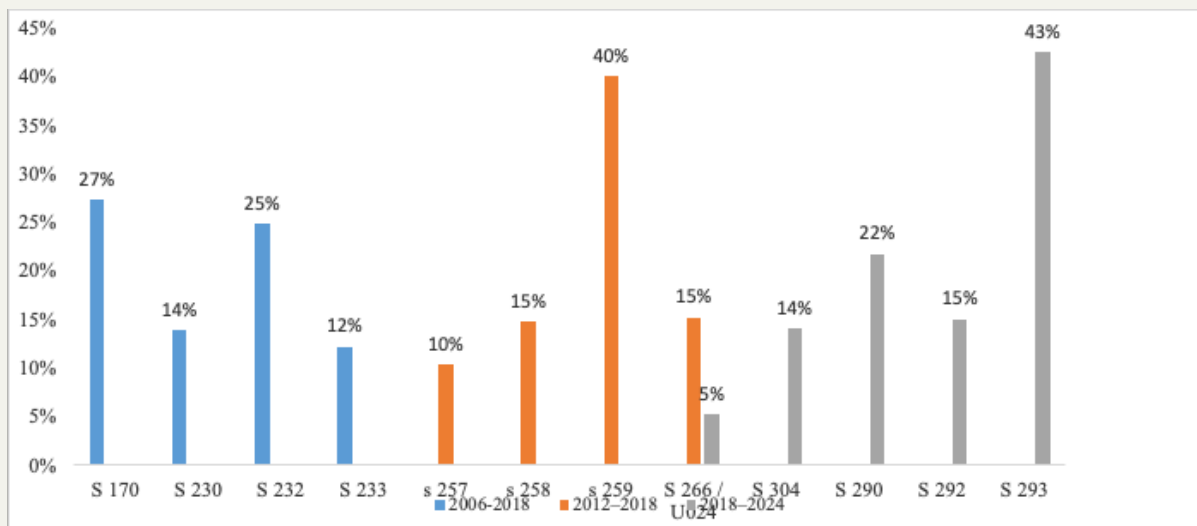
Fonte: Elaborado a partir de dados das Estatísticas da Produção Agrícola, (Serviço de Informação Agroalimentar e Pesqueira, 2023)

A partir do gráfico acima, observa-se que, embora a política de desenvolvimento rural tenha mudado de orientação e passado por várias alterações programáticas, os resultados não diferem significativamente de um mandato de seis anos para outro. Esses resultados, quando analisados em um contexto de crescimento populacional contínuo e de mercado aberto, evidenciam que ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar o objetivo de tornar-se um país com autossuficiência alimentar e competitividade.

A política do mandato 2018-2024 permaneceu bem abaixo dos sexênios anteriores no que diz respeito aos recursos exercidos. De 2018 a 2022, 13.000 milhões de pesos foram exercidos anualmente (Tabela 3), em que o programa que representa a continuação da política anterior, Promoção da Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura (S304), utilizou apenas 14% do

orçamento total. O restante dos recursos foi destinado aos três programas emblemáticos deste mandato. Entre eles, destaca-se o Produção para o Bem-Estar, que prevê anualmente uma transferência monetária a pequenos e médios produtores de culturas estratégicas.

Gráfico 5. Percentagem do orçamento gasto por programas emblemáticos de desenvolvimento rural



Fonte: Elaborado pelo autor com cálculos baseados nas informações apresentadas no Inventário de Programas Sociais do (CONEVAL, 2023b). Ver anexo 2 com o concentrado.

A política de desenvolvimento rural carece de uma abordagem transversal capaz de enfrentar os desafios do binômio floresta-pobreza. Em gestões federais anteriores, ao atender a todos os tipos de unidades econômicas, a relação F-P não era considerada. Nos dois mandatos anteriores, 2006-2012 e 2012-2018, o objetivo era que as unidades econômicas aumentassem seu bem-estar por meio de mecanismos voltados para a *Saída da pobreza*.

Por outro lado, durante o mandato 2018-2024, a política tem se concentrado nos produtores que, por suas características, são os mais vulneráveis, os pequenos e médios produtores. No entanto, a política tem se centrado em fortalecer as dinâmicas de *subsistência* e de *uso em transição*. Da mesma forma, a política atual é implementada com base na provisão de transferências monetárias e transferências não monetárias (como fertilizantes), o que não ataca diretamente a raiz do problema que busca resolver — a autossuficiência alimentar nacional. A partir da análise da política de desenvolvimento rural, não é claro qual diagnóstico fundamenta os programas para que contribuam efetivamente para a solução dos problemas existentes na relação floresta-pobreza.

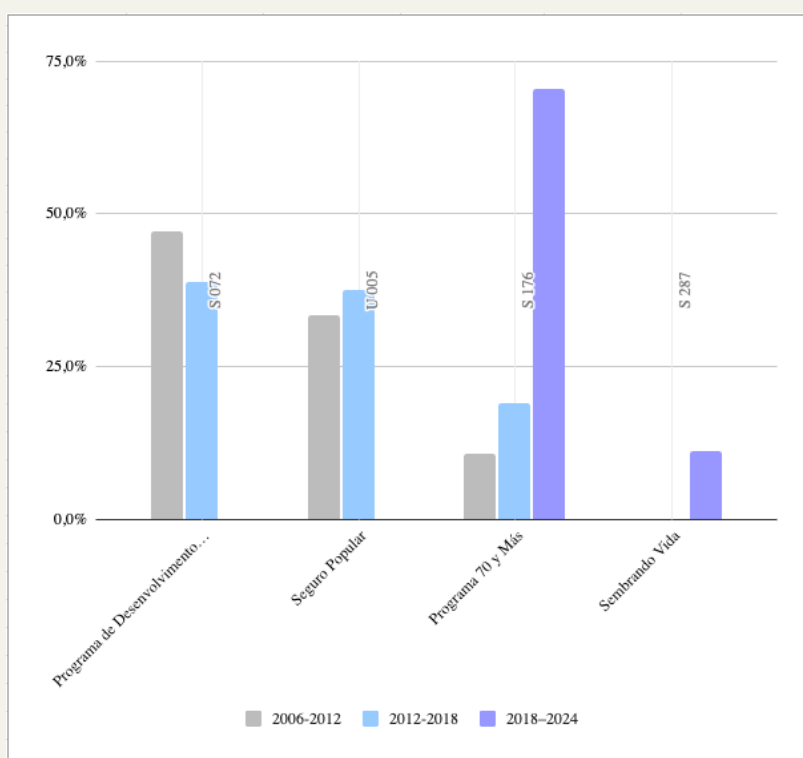
POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Assim como a política de desenvolvimento rural, a política de desenvolvimento social passou por mudanças significativas no início do mandato 2018-2024. Seus objetivos foram ampliados para abarcar elementos correspondentes às políticas de desenvolvimento rural e florestal. Um

exemplo disso é o programa Sembrando Vida (em português, “Semeando Vida”), carro-chefe do governo atual, cujo principal objetivo é aumentar a cobertura florestal.

A abordagem anterior da política social, baseada em uma perspectiva abrangente e de direitos humanos, deu lugar a uma estratégia voltada principalmente para o aumento da renda das pessoas, especialmente com o início do governo de 2018-2024. Nos dois mandatos anteriores, os programas prioritários desenvolveram ações de promoção e garantia dos direitos à saúde, educação e alimentação, bem como ao bem-estar econômico, por meio do programa Prospera-Oportunidades (S072), cujo objetivo principal era ampliar as capacidades e o exercício dos direitos da população. O acesso à assistência à saúde, para a população sem cobertura de serviços médicos, foi atendido por meio do Seguro Popular (U005). Ambos os programas concentraram uma parcela significativa do orçamento da política social (Gráfico 6).

Gráfico 6. Percentual do orçamento gasto em programas de políticas públicas prioritárias, por sexênio.



Fonte: Elaborado pelo autor com cálculos baseados nas informações apresentadas no Inventário de Programas Sociais do (CONEVAL, 2023b). Ver anexo 2 com o concentrado.

O único programa presente nos três mandatos analisados é o Programa 70 y Más (S176) (em português: “70 ou mais”), atualmente denominado Programa de Pensão para Adultos. Nos sexênios anteriores, o orçamento destinado a esse programa correspondia a 10,7% e 19,0% do total dos recursos atribuídos aos programas prioritários da política de desenvolvimento social. No entanto, no sexênio de 2018-2024, o programa absorve mais de 70% dos recursos (Gráfico 5).

Uma característica relevante dos dois principais programas do governo de 2018-2024— o Programa 70 y Más (S176) e o Sembrando Vida (S287) — é que ambos têm como objetivo o

aumento da renda da população (Tabela 2). Embora o aumento da renda seja um fator que contribua para a redução da pobreza, ele representa apenas uma das suas dimensões, sendo a mais enfatizada pela política. Isso fica evidente nos indicadores centrais desses programas: no S176, a população com 65 anos ou mais que recebe pensão não contributiva acima da linha de pobreza de renda; no S287, o percentual da população rural abaixo da linha de pobreza de renda. Dessa forma, a política do governo de 2018-2024 concentra sua atenção na dimensão econômica da pobreza, deixando em segundo plano os direitos humanos e as múltiplas causalidades que a caracterizam.

Apesar do enfoque no aumento da renda por meio de transferências, o gasto total exercido durante o sexênio de 2018-2024 não foi o mais elevado. Ao comparar a despesa média anual entre os mandatos, observa-se que o sexênio de 2012-2018 registrou o valor mais alto (Tabela 3).

No que se refere à cobertura, os programas da política social avançaram em direção à universalização. Tal estratégia, embora amplie o acesso, dificulta a tarefa do Estado mexicano de atender prioritariamente a população mais vulnerável, particularmente a população rural em situação de pobreza. Um exemplo disso é o programa Idosos (S176), que originalmente era destinado à população rural com 70 anos ou mais em situação de pobreza. Atualmente, o programa atende qualquer pessoa com mais de 65 anos, tanto em áreas rurais quanto urbanas.

Quanto à conceituação da relação florestas-pobreza (F-P), os programas da política de desenvolvimento social de 2006 a 2018 não a incorporaram formalmente. Apesar disso, os programas priorizaram localidades de alta e muito alta marginalização, predominantemente rurais e com uso significativo das florestas para subsistência. Devido à ausência de uma abordagem explícita da relação F-P, não é possível determinar a dinâmica que a política de desenvolvimento social buscou fomentar nesses dois mandatos.

No mandato de 2018-2024, o principal programa, Sembrando Vida (S287), pode ser associado a impactos na relação florestas-pobreza (F-P). Ele é direcionado à população rural proprietária de terrenos de, no mínimo, 2,5 hectares, nos quais são implantados sistemas agroflorestais. Embora o programa não estabeleça um limite máximo para o tamanho do lote, prioriza beneficiários abaixo da linha de pobreza e localidades em que a maioria dos proprietários busca participar. Dadas essas características, grande parte das unidades agrícolas beneficiadas é de pequena escala e de subsistência, indicando que o programa, indiretamente, visa permanecer ou transitar principalmente para a dinâmica de subsistência, seguida pela dinâmica de uso em transição. Apesar de incentivar práticas agroflorestais, o principal indicador utilizado para monitoramento continua sendo o percentual da população em situação de pobreza, evidenciando uma inconsistência entre o objetivo ambiental e o indicador socioeconômico.

A Tabela 2 resume a finalidade e o propósito das políticas analisadas. Enquanto a Tabela 3 sintetiza o gasto médio anual de cada política pública, considerando os 47 programas identificados para a análise.

Elaborado pelo autor com cálculos baseados nas informações apresentadas no Inventário de Programas Sociais do (CONEVAL, 2023b). Números em milhões de pesos mexicanos de 2018. Para o semestre de 2018, as despesas são consideradas até 2022, razão pela qual é apresentado o exercício orçamental médio anual. Este quadro foi gerado com os programas identificados da política de desenvolvimento social (S072, S149, S150, S039, S118, S272, S057, S065, S070, S155, S176, S287, S216, S273, S249, U005, S200), desenvolvimento rural (S054, S170, S198, S212, S088, S089, S203, S017, S230, S232, S233, S257, S258, S259, S304, S266, U024, S290, S292,

S293) e desenvolvimento florestal (S044, S045, S110, S122, S136, U005, U006, U003, S219, U036). Ver glossário (Anexo 1)

Tabela 2. Quadro síntese dos programas prioritários das três políticas públicas

Fim	Propósito	Política	Programas
Fim da pobreza	Expansão de capacidades	S	S072
		R	S233
	Aumento da renda	S	S176; S287
	População vulnerável exerce seus direitos (saúde)	S	U005
Autossuficiência alimentar do país	Aumento da renda	R	S290; S292; S293
	Expansão de capacidades		S257; S258; S259; S304
Mercado competitivo	Aumento da área sob manejo sustentável	R	S170; S230; S232
		F	U005
		S	S249
	Sustentabilidade florestal	Expansão de capacidades	F
Expansão de capacidades		S044; U036	
	Expansão de capacidades		S110; S122; S136; U003

Obs: F = Floresta; S = Social; R = Rural. Os programas em negrito e roxo referem-se ao prazo de seis anos do 4T. Ver glossário, com as chaves dos programas (Anexo 1).

Tabela 3. Despesa total anual média implementada por políticas públicas, por sexênio.

Administração	Social	Rural	Floresta
2006	\$ 143.914,71	\$ 30.771,68	\$ 6,246.70
2012	\$ 219.881,23	\$ 46.049,31	\$ 4,225.65
2018	\$ 200.647,01	\$ 13.884,04	\$ 1,414.13

Fonte: Elaboração própria.

COMO ESSAS POLÍTICAS CONTRIBUEM PARA OS ODS

Os ODS afirmam que as ações destinadas a enfrentar os desafios do binômio florestas-pobreza devem ser abrangentes e fundamentadas em uma abordagem de direitos humanos. No caso das políticas públicas analisadas, observa-se uma ausência de integralidade, constatando-se, inclusive, que elas têm buscado caminhar em direções distintas na relação F-P. Paralelamente, a abordagem baseada em direitos humanos e o foco na população mais vulnerável foram diluídos nos programas das políticas analisadas.

As políticas sociais e de desenvolvimento rural, apesar de apresentarem certa transversalidade, no sexênio de 2018-2024 promovem principalmente a dinâmica de *subsistência*. Tal abordagem pode ser considerada um retrocesso em termos da relação F-P, uma vez que, em administrações anteriores, buscava-se avançar na *saída da pobreza*. Ainda assim, nos três sexênios analisados, o progresso foi mínimo, tanto na redução da pobreza quanto na contenção do desmatamento, como ilustrado nos Gráficos 1 e 2.

Por outro lado, a política florestal, que apresentou menor alteração em seus objetivos e propósitos ao longo dos sexênios, não incorporou explicitamente a relação F-P em seus programas. Sua priorização recai principalmente sobre características biogeográficas em detrimento das socioeconômicas. Além disso, esta política reconhece e promove principalmente o valor instrumental das florestas, considerando-as economicamente relevantes devido ao uso ou à não exploração. Consequentemente, não são contempladas as diversas relações e dinâmicas possíveis entre a população e as florestas, tampouco os múltiplos valores dos ecossistemas florestais, como os culturais.

A partir da análise das três políticas públicas com potencial impacto na relação F-P, observa-se que pobreza e desmatamento são tratados de forma independente. No caso do ODS 15, relacionado ao uso sustentável das florestas e à meta de desmatamento zero, o progresso é limitado, pois a política é aplicada apenas em áreas específicas e o orçamento alocado foi reduzido em até seis vezes.

Quanto ao ODS 1, que visa à erradicação da pobreza, o impacto das políticas atuais se daria principalmente na redução da pobreza extrema, considerando como tal a população que vive com menos de 1,25 dólares por dia, conforme definido pelos ODS. Tal efeito depende da continuidade das transferências de renda dos programas prioritários e da estabilidade dos determinantes contextuais da população. As demais dimensões da pobreza, de acordo com a definição nacional, não estão sendo abordadas de forma abrangente, configurando um cenário de maior vulnerabilidade social.

CONCLUSÃO

Ao longo do texto, constatou-se que o México desenvolveu, ao longo dos anos, um marco legal e institucional suficientemente robusto para apoiar políticas públicas abrangentes e enfrentar problemas complexos, como aqueles presentes na relação florestas-pobreza (F-P). No entanto, apesar dessa base legal sólida, as políticas públicas fundamentadas nos PNDs têm sido orientadas por valores que desviam o foco das interações F-P, privilegiando transferências universais de renda e programas florestais voltados a indivíduos com maior capacidade de aproveitamento.

As mudanças nas linhas das políticas podem ser observadas na soma de esforços em relação a determinados propósitos. Nota-se que os mandatos anteriores de seis anos evoluíram de uma dinâmica de *saída da pobreza* para uma dinâmica de *subsistência*. Embora a abrangência das políticas não tenha sido totalmente alcançada e a relação F-P não tenha recebido a atenção necessária, é surpreendente que o governo mais recente, de 2018-2024, busque promover a *subsistência*, deixando de lado o objetivo de desenvolver mercados competitivos, tanto no setor florestal quanto no agrícola, que foram tratados em mandatos anteriores por meio da expansão das capacidades dos produtores. Além disso, é inconsistente que as políticas sociais e rurais atuais visem consolidar práticas de subsistência entre pequenos e médios produtores, utilizando como principal mecanismo transferências diretas.

Além da descontinuidade, as políticas públicas não atingiram a abrangência necessária para tratar a relação F-P. Isso se reflete no progresso limitado ao longo dos três sexênios analisados, em relação às metas nacionais de erradicação da pobreza e redução do desmatamento, correspondentes aos ODS 1 e 15. A pobreza permaneceu relativamente estável, com mais de um terço da população ainda vivendo abaixo da linha da pobreza, principalmente na zona rural. Quanto às florestas, os maiores índices de desmatamento coincidiram com o início de programas florestais voltados ao aumento da cobertura florestal. A tendência de perda de cobertura florestal manteve-se constante ao longo dos três mandatos, incluindo a perda contínua de florestas primárias.

O uso do referencial analítico da relação florestas-pobreza permitiu problematizar as ações governamentais nos últimos 20 anos e identificar achados que contribuem para a discussão sobre a relevância das políticas públicas no desenvolvimento rural, social e florestal frente aos riscos sociais e ambientais. Conclui-se que essas políticas setoriais exigem não apenas maior abrangência, mas também uma redefinição dos problemas baseada em evidências e dados objetivos, além de valores. Essa reflexão é especialmente relevante no atual contexto de progressividade em direitos humanos, fortalecimento democrático e da necessidade de ações de mitigação e adaptação à degradação ambiental e às mudanças climáticas, que impactam tanto os objetivos nacionais quanto as metas da sociedade global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARNOLD, M. Clarifying the links between forests and poverty reduction. *International Forestry Review.*, v. 4, n.3, pp. 231-233, 2002.
- BANCO MUNDIAL. Área florestal (% da área terrestre) - México. Washington DC: BM, 2024.
- BOLTVINIK. *Brechas de pobreza rural en México: Magnitud, evolución reciente y distribución territorial.* CEPAL, FIDA, 2023.
- CABALLERO DELOYA, M. Metamorfosis de la política forestal mexicana contemporánea y su impacto en el sector forestal. *Revista Mexicana de Ciencias Forestales*, v. 13, n. 73, pp. 4-28, 2022.
- CEJUDO & MICHEL. Coherencia y políticas públicas metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, v. 25, n. 1, pp. 3-31, 2015.
- CHHATRE, A., & AGRAWAL, A. Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 106, n. 42, pp. 17667-17670, 2009.
- Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los ODM. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015.* México, 2015.
- CONEVAL. *Evaluación Integral de Desempeño de los Programas de Desarrollo Forestal 2009.* México: CONEVAL, 2009.
- CONEVAL. *Evaluación Integral de Desempeño de los Programas Federales y Fondos Públicos para el Apoyo de Actividades Productivas y Rurales 2009.* México: CONEVAL, 2009b.
- CONEVAL. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Atención a Personas en Condiciones de Pobreza 2009,* CONEVAL, 2009c.

- CONEVAL. *Programas Federales que atienden a Personas en Condiciones de Marginación 2009*. México: CONEVAL 2009d.
- CONEVAL. Anexo Estadístico 2018. México: CONEVAL. Disponible em: <https://tinyurl.com/yp3r3sds>.
- CONEVAL. Anexo Estadístico 2022. México, 2022. Disponible em: <https://tinyurl.com/962yvtu>.
- CONEVAL. (2023a). *Evolución de los programas sociales 2008-2022*.
- CONEVAL. (2023b). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*.
- DOF 05-06-2018. (nd). *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*.
- DOF 06-06-2012. (nd). *Ley General de Cambio Climático*.
- DOF 07-06-2013. (nd). *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*.
- DOF 07-12-2001. (2001). *Ley General de Desarrollo Rural Sustentable*.
- DOF 08-05-2020. *DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020*.
- DOF 09-04-2012. *Ley de Planeación*.
- DOF 10-06-2011. *DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- DOF 12-07-2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- DOF 20-01-2004. *Ley General de Desarrollo Social*.
- DOF 25-02-2003. *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*.
- DOF 28-12-2020. (nd). *ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2021*.
- DOF 30-05-2007. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, 2007.
- GLOBAL FOREST WATCH. *Tree cover loss in Mexico, 2024*. Disponible em: www.globalforestwatch.org
- JAGGER, P., BOCHECHA, J. Z., MILLER, D., RYAN, C., & SHYAMSUNDAR, P. The Role of Forests and Trees in Poverty Dynamics. *Forest Policy and Economics*, n. 140, 2022.
- MERINO, M. *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE, 2006.
- MILLER, D. C., Mansourian, S., Gabay, M., Hajjar, R., Jagger, P., Kamoto, J. F. M., Newton, P., Oldekop, J. A., Razafindratsima, O. H., Shyamsundar, P., Sunderland, T., & Wildburger, C. Forests, trees and poverty alleviation: Policy implications of current knowledge. *Forest Policy and Economics*, n. 131, 2021.
- MOSQUERA-NARVÁEZ, G., & CELI-CHECA, V. Entre la conservación y la deforestación: Una lectura a las dinámicas socio-ambientales que inciden en la transformación del territorio y el manejo del bosque. *593 Editora Digital CEIT*, v. 6, n. 2-2, pp. 171-190, 2021.

OLDEKOP, J. A., GABAY, M., HUMPHREYS, D., KAMOTO, J. F. M., MUTTA, D. N., SONG, C., TIMKO, J., RASMUSSEN, L. V., & STOIAN, D. A framework for analysing contextual factors shaping forest-poverty dynamics. *Forest Policy and Economics*, n. 132, 102591, 2021.

SEDESOL. Cruzada Nacional Contra el Hambre. México: SEDESOL, 2013.

S. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. *Estadística de Producción Agrícola*, México, 2023.

UNIVERSITY OF MARYLAND & WORLD RESOURCES INSTITUTE. *Global Primary Forest Loss. 2024*. Disponível em: www.globalforestwatch.org. Acesso em: 3 out. 2025.

Agradecimento

Pesquisa realizada com recursos do programa UNAM-PAPIIT, IN305523.

Anexo 1 Glossários

Quadro 4. Glossário de leis e instituições

Abreviação	Nome	Definição
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal	Comissão Nacional Florestal
SEDATU	Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Lei Geral de Desenvolvimento Florestal Sustentável
LGDS	Ley General de Desarrollo Social	Lei Geral de Desenvolvimento Social
LDPAM	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	Lei sobre os Direitos das Pessoas Idosas
LFFPMN	Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo	Lei Federal de Promoção e Proteção do Milho Nativo
LFRA	Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	Lei Federal de Responsabilidade Ambiental

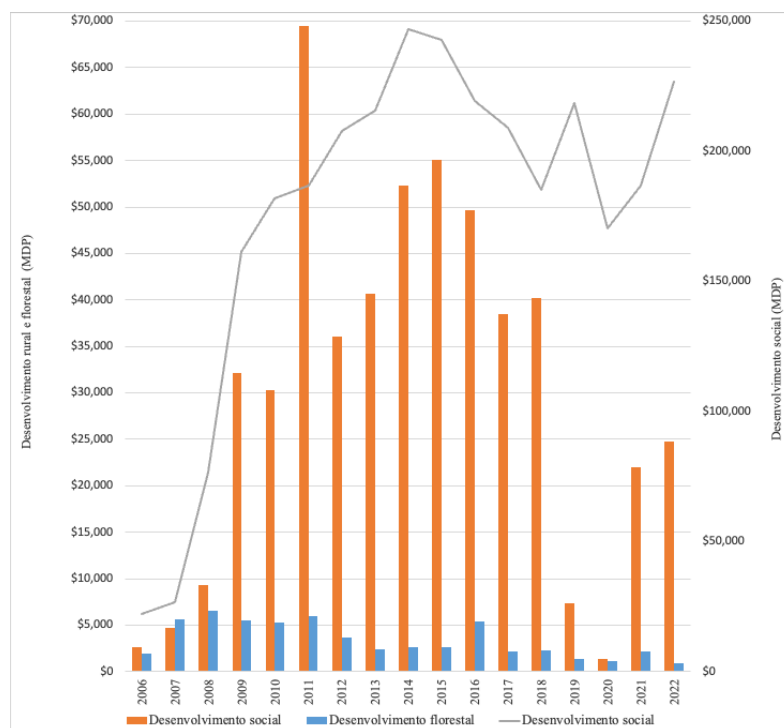
Quadro 5. Glossário e informações sobre os programas prioritários

Chave	Nome do programa	Duração	Programa com o qual você se fundiu, se você foi excluído ou se continuar.
S 072	Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades / PROSPERA	1997-2018	Deletado
S 149	Programas para a Proteção e o Desenvolvimento Integral das Crianças	1999-2015	E 272-Eliminado
S 150	Programas para famílias e populações vulneráveis	2006-2015	E 272-Eliminado
S 039	Programa de Atendimento a Pessoas com Deficiência (PAPD)	1999- Continuação	Continue
S 118	Programa de Apoio Alimentar	2003-2015	E 072-Eliminado
S 272	Apoios para a proteção de pessoas necessitadas	2016-2018	Deletado
S 057	"Programas do Fundo Nacional de Promoção do Artesanato (FONART)"	1974- Continuação	Continue
S 065	Programa de Cuidado de Diaristas Agrícolas (PAJA)	1990-2018	Deletado
S 070	Programa de Coinvestimento Social (PCS)	1993-2020	Deletado
S 155	Programa de Apoio às Instâncias da Mulher nos Estados, para Implementar e Executar Programas de Prevenção da Violência contra a Mulher (PAIMEF)	2006- Continuação	Continue
S 176	Programa 70 ou mais / 65 ou mais	2007- Continuação	Continue
S 287	Sembrando Vida	2019-2022	Continue
S 017	Programa de Promoção da Economia Social	1991-2020	Deletado
S 089	Fundo de Apoio a Projetos Produtivos	2000-2015	S 258 / S 266 - Removido
S 198	Programa de Apoio ao Sector Agrícola	2008-2010	S233- S258 Continuação
S 212	Programa de apoio à participação dos intervenientes no desenvolvimento rural	2008-2010	S233- S258 Continuação
S 088	Programa Mulheres no Setor Agrícola	2002-2015	S 258 / S 266 - Removido
S 054	Programa de Opções Produtivas	2003-2015	E 017-Suprimido
S 203	Jovem Empreendedor Rural e Fundo de Terras	2004-2015	S 258 / S 266 - Removido
S 170	Parceria para o campo (antes de 2009)/ Programa de Aquisição de Ativos Produtivos	2008-2010	S 230-258 - Excluído
S 230	Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos e Infraestrutura	2011-2013	S 258-Eliminado
S 232	Programa de Prevenção e Gestão de Riscos	2011-2013	S 258-Eliminado
S 233	Programa de Capacitação, Inovação Tecnológica e Extensão Rural	2011-2013	S 259 -S 304- Continuação
S 257	Programa de Produtividade e Competitividade Agroalimentar	2014-2018	S259 -S 304- Continuação
S 258	Programa de Produtividade Rural	2016-2018	S 266-Eliminado
s 259	Programa de Promoção Agrícola	2014-2019	S 304- Continuação
S 266	Programa de Apoio aos Pequenos Produtores	2016-2018	U 024 - Excluído

U 024	Programa de Apoio aos Pequenos Produtores	2019-2020	Deletado
S 290	Preços Garantidos (2019-2020) / Produtos Alimentares Básicos	2019-2022	Continue
S 044	Proárbol - Programa de Desenvolvimento Florestal (PRODEFOR)	1997-2011	S219 - Continuação
S 045	Proárbol - Programa de Plantios Florestais Comerciais (PRODEPLAN)	1997-2010	S 044- Continuação
S 110	Proárbol - Programa de Pagamento por Serviços Hidrológicos Ambientais (PSAH)	2003-2011	S219 - Continuação
S 122	Proárbol - Programa de Conservação e Restauração de Ecossistemas Florestais (PROCOREF)	2004-2011	S219 - Continuação
S 136	Proárbol - Programa de Serviços Ambientais para Sequestro de Carbono, Biodiversidade e Sistemas Agroflorestais (CABSA)	2004-2011	S 110 -S 219- Continuação
U 005	Proárbol - Promoção da produção e produtividade dos ecossistemas florestais de forma sustentável (PROCYMAF)	1997-2011	U 036 - S219 - Leia mais
U 006	Proárbol - Programa de Assistência Técnica para Programas de Acesso à Floresta	2004-2010	U 036- S 219- Leia mais
U 003	ProÁrbol - Gestão de Germoplasma e Produção Vegetal // ProÁrbol - Projetos de Conservação e Restauro (apenas em 2011)	2006-2011	U 036 - S219 - Leia mais
S 219	ProÁrbol-Pagamento por Serviços Ambientais/ Apoio ao Desenvolvimento Florestal Sustentável	2012- Continuação	Continue
U 036	Programa Nacional de Desenvolvimento Florestal-Florestal	2012-2015	S219 - Continuação
S 292	Fertilizantes	2019-2022	Continue
S 293	Produção para o bem-estar	2020-2022	Continue
S 304	Programa de Promoção da Agricultura, Pecuária, Pesca e Aquicultura	2020- Ler mais	Continue
S 216	Programa de Desenvolvimento de Áreas Prioritárias	2008-2015	S273 - Continuação
S 273	Programa de Melhoria Urbana (PMU)	2016- Ler mais	Continue
S 249	Programa para o Bem-Estar Integral dos Povos Indígenas	2014- Ler mais	Continue
U 005	Seguro Popular	2009-2020	Deletado
S 200	Caravanas de Saúde	2007- Continuação	Continue

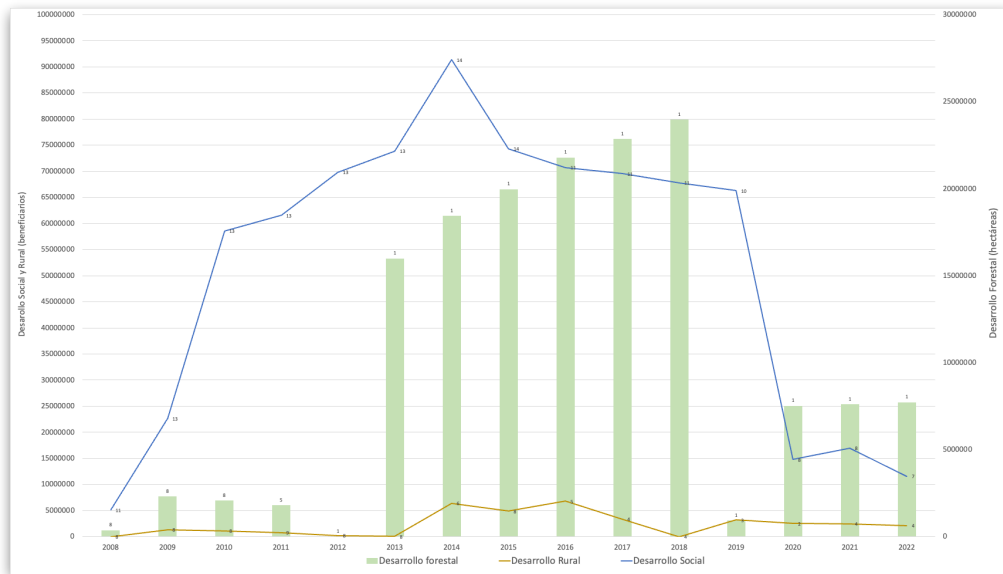
Anexo 2. Programas com impacto na relação F-P

Gráfico 7 Despesas concentradas na política de desenvolvimento social, rural e social.



Fonte: Elaborado pelos autores com cálculos baseados nas informações apresentadas no Inventário de Programas Sociais do CONEVAL. Os números estão em pesos mexicanos constantes de 2018.

Gráfico 8. Concentrado de cobertura da política de desenvolvimento social, rural e social.



Fonte: Elaborado pelos autores com cálculos baseados nas informações apresentadas no Inventário de Programas Sociais do CONEVAL. Os números estão em pesos mexicanos constantes de 2018.